

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN
FACULTAD DE DERECHO Y CRIMINOLOGÍA



TESIS

**“REFORMA ELECTORAL 2014. DILEMAS SOBRE LOS SISTEMAS DE
FINANCIACIÓN Y FISCALIZACIÓN ELECTORAL EN MÉXICO”**

PRESENTA

GLADYS DE JESÚS ALONSO ZÚÑIGA

**PARA OBTENER EL GRADO DE
DOCTOR EN DERECHO CON ORIENTACIÓN EN DERECHO
CONSTITUCIONAL Y GOBERNABILIDAD**

MAYO 2017

**UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN
FACULTAD DE DERECHO Y CRIMINOLOGÍA**



**“REFORMA ELECTORAL 2014. DILEMAS SOBRE LOS SISTEMAS DE
FINANCIACIÓN Y FISCALIZACIÓN ELECTORAL EN MÉXICO”**

PRESENTA

GLADYS DE JESÚS ALONSO ZÚÑIGA

**PARA OBTENER EL GRADO DE
DOCTOR EN DERECHO CON ORIENTACIÓN EN DERECHO
CONSTITUCIONAL Y GOBERNABILIDAD**

**DIRECTOR DE TESIS
DR. GASTÓN JULIÁN ENRÍQUEZ FUENTES**

MAYO, 2017

REFORMA ELECTORAL 2014. DILEMAS SOBRE LOS SISTEMAS DE FINANCIACION Y FISCALIZACION ELECTORAL EN MEXICO.

ÍNDICE

Abreviaturas	8
0. Introducción	10
0.1 Objeto de investigación y metodología de estudio	20
0.2 Hipótesis de investigación y desarrollo de la investigación	22

CAPÍTULO 1

EL SISTEMA DE PARTIDOS EN EL ESTADO CONSTITUCIONAL: SU FUNCIÓN EN EL MARCO DEL PLURALISMO POLÍTICO

Los sistemas políticos. Conceptos y categorías fundamentales del sistema político.	24
Definición	24
Régimen político	26
Diferencia entre sistema político y régimen político	26
Sistema político	27
Régimen político	27
Sistemas no democráticos, dictaduras, autoritarismos y totalitarismos	28
Autoritarismo y sus principales características	29
Totalitarismo y sus principales características	30
Sistemas democráticos	30
Democracia	31
El Proceso de legitimación	34
Identidad, socialización y cultura política	35
Identidad política	35
Socialización política	36
Cultura política	37
Desafección política	38
Participación política	40
El sufragio	41
Concepto	42

Sufragio activo	43
Sufragio pasivo	44
Clasificaciones del sufragio	45
Características del sufragio	46
Sistemas electorales	47
Tipología de los Sistemas Electorales y su distinción con los Sistemas Políticos.....	48
Sistema de las mayorías	48
Sistemas proporcionales	48
Otras formas de participación.....	51
Los principios establecidos en la Constitución General de la República y por el TEPJF para garantizar que la renovación del Poder Legislativo y del Poder Ejecutivo son:	52
Principios explícitos.....	52
Principios implícitos.....	55
Los valores del Estado Constitucional democrático	59
Los Partidos Políticos como defensores de los valores en el Estado Constitucional.....	59
Crisis de legitimidad del Sistema de Partidos en el mundo.....	67
La lógica del financiamiento público y privado en los Sistemas de Partido	67
Principales reglas sobre el financiamiento	69
Los sistemas electorales y de partidos en la composición del poder legislativo mexicano.	71
Interacción e influjo de los sistemas electorales y de partidos en la representación legislativa en México	71

CAPÍTULO 2

ESTADO ACTUAL. LA SOBRERREGULACIÓN DE LOS RECURSOS PÚBLICOS Y PRIVADOS EN EL SISTEMA DE PARTIDOS. CRONOLOGÍA CASOS RELEVANTES.

Reforma electoral 1977	81
Reforma electoral 1986-1987	82
Reforma electoral 1990. IFE	83
Reformas electorales 1993 y 1994. Prohibición al financiamiento extranjero	84
Reforma electoral 1996	88
Reforma electoral 2002	94
Reforma electoral 2003 y 2005.	95
Reforma electoral 2007-2008.	95

Reforma electoral 2014. El esquema actual de financiamiento	102
Gobierno de coalición	105
Ratificación de gabinete	107
Reelección	109
Predominio de la financiación pública y cambios en la dinámica partidista - ¿partidos cartel?.....	111
Las leyes secundarias de la reforma político electoral 2014.....	117
Casos Relevantes. Reformas electorales	119

CAPÍTULO 3

LA FISCALIZACIÓN Y LAS NUEVAS REGLAS EN LA REFORMA ELECTORAL 2014: SU IMPORTANCIA EN EL PROBLEMA DEL FINANCIAMIENTO PÚBLICO Y PRIVADO

El esquema actual de financiamiento.....	121
Introducción	121
Financiamiento público de los partidos políticos y sus candidatos	121
Financiamiento público para actividades ordinarias	123
Financiamiento público para actividades tendientes a la obtención del voto	127
Financiamiento público para actividades específicas.....	130
Financiamiento público indirecto	131
Financiamiento privado de los partidos políticos y sus candidatos	133
Financiamiento de candidaturas independientes	136
La fiscalización y las nuevas reglas en la reforma electoral 2014.....	141
Introducción	141
El rediseño constitucional y normativo. Reforma político-electoral 2014.	142
La concentración de facultades del INE y la subordinación de los nuevos OPLEs.....	142
El nuevo entramado legal de fiscalización.	144
Las facultades de comprobación de INE en materia de Fiscalización.....	147
Autoridad responsable de la fiscalización	147
Fiscalización de los gastos ordinarios.....	150
Fiscalización de los gastos de precampaña	151
Fiscalización de los gastos de campaña	153
Las resoluciones del INE en materia de financiamiento y fiscalización de los partidos políticos y candidatos independientes.	154
Sanciones y nulidades.....	154

El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Su función como encargado de resolver las controversias en materia electoral y proteger los derechos político-electorales de los ciudadanos.	160
Sala Regional Especializada (SRE) del TEPJF.....	162
Autoridades electorales jurisdiccionales locales	164
Fiscalización en las elecciones 2014-2016	165
El primer reto del nuevo andamiaje: el proceso electoral 2014-2015.....	165
La fiscalización del proceso electoral federal 2014-2015	167
Los resultados en las elecciones federales en materia de fiscalización.	169
La impartición justicia en el ámbito electoral. Casos relevantes.	172
Los resultados en las elecciones locales en materia de fiscalización.	172
Criterios relevantes de la fiscalización 2014-2016.....	176
Informes extemporáneos y omisos.....	176
Candidatos independientes	180
Asamblea constituyente	181
La rendición de cuentas. Los partidos políticos nacionales y locales, coaliciones entre partidos, precandidatos y candidatos, agrupaciones políticas nacionales, organizaciones que pretenden obtener el registro como partido político, organizaciones de observadores electorales y, aspirantes y candidatos independientes de todo el país.....	182
Las prácticas antidemocráticas.....	182
El desfase de la validez de las elecciones y la fiscalización del dinero electoral	185
La dinámica de los ingresos en años electorales y no electorales. Indicadores de desempeño e ingresos adicionales.	187
El modelo actual de fiscalización. La presentación de la información financiera.....	187
Presentación de informes	187
Contabilidad homogénea en línea	190
El sistema informativo del INE durante los procesos electorales de 2014-2015	192
Los gastos ordinarios, de precampaña y de campaña.....	194
Los gastos ordinarios.....	195
Prorratio	200

CAPÍTULO 4

HACIA UN NUEVO MODELO DE FINANCIAMIENTO PÚBLICO Y PRIVADO MÁS EQUILIBRADO.

El financiamiento de los partidos políticos y candidatos independientes. La equidad en los procesos electorales.	205
El origen de los recursos que utilizan los partidos y candidatos. Fuentes permitidas por la ley, topes establecidos y el sistema bancario mexicano.....	209
Financiamiento público.....	211
Financiamiento privado.....	216
Topes de gastos	217
Condiciones de equidad en la contienda electoral.....	219
El papel del dinero en la política.	221
La realidad global actual de la regulación del dinero en la política	223
Consideraciones generales sobre la función de fiscalización de los partidos políticos	225
Contabilidad financiera y transparencia.....	227
Supervisión.....	228
Aplicación.....	229
¿Es posible separar la financiación de las actividades extraordinarias de las ordinarias de los partidos políticos? El problema de su diferenciación	230
Las consecuencias para el sistema democrático de la aplicación del actual modelo de financiación de partidos: desafección, apatía y deslegitimación	234
CONCLUSIONES.....	242
BIBLIOGRAFÍA.....	256

**REFORMA ELECTORAL 2014. DILEMAS SOBRE LOS SISTEMAS
DE FINANCIACION Y FISCALIZACION ELECTORAL EN MEXICO.**

Abreviaturas

AA.VV. Autores Varios.

CAPEL Centro de Asesoría y Promoción Electoral

Centro de Asesoría y Promoción Electoral (CAPEL), un programa especializado del Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH)

CEPC Centro de Estudios Políticos y Constitucionales

CIDH Comisión Interamericana de Derechos Humanos

COFIPE Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales

CPEUM Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

DOF Diario Oficial de la Federación

FCE Fondo de Cultura Económica

FUNDAP Fundación Universitaria de Derecho y Administración Pública, A.C.

IDEA Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral

IFE Instituto Federal Electoral

IIDH Instituto Interamericano de Derechos Humanos

INE Instituto Nacional Electoral

INEGI Instituto Nacional de Estadística y Geografía

LEGIPE Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales

LFOPPE Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procedimientos Electorales

LGSMIME Ley General Del Sistema De Medios De Impugnación En Materia Electoral

LOPPE Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales

MONEX Grupo Financiero

OIT Organización Internacional del Trabajo

OPLE Organismo Público Local Electoral

OPLE'S	Organismos Públicos Locales Electorales
PAN	Partido Acción Nacional
PRD	Partido de la Revolución Democrática (PRD)
S.J.F.	Semanario Judicial de la Federación
SCIDH	Sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos
SCJN	Suprema Corte de Justicia de la Nación
SUP-JDC-	Sala superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación- Juicio para la Protección de los Derechos Político-Electorales del Ciudadano
SUP-JRC	Sala superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación- Juicio de Revisión Constitucional Electoral
SUP-RAP	Sala superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación- Recurso de Apelación
SUP-REC-	Sala superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación- Recurso de Reconsideración
T.C.C.	TRIBUNAL COLEGIADO DE CIRCUITO
TC	TRIBUNAL CONSTITUCIONAL
TCE	Tribunal Contencioso Electoral
TEPJF	Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación
CCJ	Centro de Capacitación Judicial Electoral
TRICOEL	Tribunal de lo Contencioso Electoral
TRIFE	Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación
UNAM	Universidad Nacional Autónoma de México
VV. AA.	Varios autores

0. Introducción

El sistema vigente de financiamiento político se divide en público y privado. La legislación incluye reglas especializadas para prevenir el financiamiento ilícito y para asegurar la equidad de la contienda, asignando a los partidos registrados recursos públicos para las actividades ordinarias, específicas y, durante años electorales, de campaña.

Además, con la incorporación de los candidatos independientes en el sistema político mexicano, los legisladores elaboraron nuevas reglas para garantizar que éstos pudieran participar en los procesos electorales con una posibilidad real de obtener el triunfo.

Durante el desarrollo de la presente investigación se expondrán las reglas y principios establecidos en la legislación y jurisprudencia en materia de financiamiento a partidos políticos y candidatos independientes, en las distintas etapas de la evolución de la historia democrática en México. Tenemos como un hecho notorio, que los partidos políticos y candidatos independientes (actualmente) generan una dualidad de percepciones. Si hay política, hay partidos, y su existencia es necesaria para cualquier régimen democrático. Sin embargo, también están directamente vinculados al lado más neblinoso de las instituciones públicas, quizás la posición más dificultosa dentro de la esfera pública. La evolución de los partidos se ha acompasado al propio desarrollo de las sociedades democráticas occidentales. Desde el siglo XIX los partidos políticos fueron incorporándose paulatinamente a la escena pública, sirviendo de cauce de ciertas demandas sociales, o de igual forma reivindicando derechos del ciudadano antes inexistentes. En los orígenes del moderno Estado Constitucional tan solo existían, como es sabido, lo que se ha denominado de partidos de cuadros. Lo que pasó en las etapas posteriores no fue más que la consecuencia directa de la transformación de las estructuras sociales a partir de la gradual extensión del sufragio y de la agudización de las luchas sociales. Ante dichos eventos, fue una

cuestión de tiempo que se originaran movilizaciones organizadas a través de los partidos de masas, con un perfil más popular, una mayor capacidad de agregar voluntades, y también de crear nuevas maneras de recaudar recursos económicos, y así poder competir con la élite, antes ocupante hegemónica del Estado.

No es necesario exponer como se ha desarrollado la función del dinero en esta dinámica. Dichas organizaciones elaboraron nuevas estrategias para hacer propaganda electoral y centraron su actividad política y su existencia económica a la militancia y en el pago de las cuotas, permitiendo que los nuevos partidos estuvieran en condiciones de mantener una estructura fija a partir de sus sedes, la confección de sus propios mecanismos partidistas. Aunque los recursos económicos no eran abundantes, como solía ocurrir, por otra parte, tenían la ventaja del apoyo popular, traducido en una participación política efectiva de los militantes.

Pero poco a poco un mundo en evolución fue provocando nuevos cambios, y, en último término, la aparición de un nuevo modelo electoral en el Estado, ha provocado fuertes impactos en la vida política a la dinámica de lo que terminó denominándose de Estado de Partidos. El sufragio universal ya consolidado, motivaría la creación de nuevas tecnologías que pretendían llegar a la mayor cantidad posible de electores a través de una campaña centrada en los instrumentos audiovisuales. Esta nueva forma de propaganda electoral ha sustituido a las estrategias anteriormente usadas por los partidos de masas, afectando directamente a la militancia y sustituyendo esta movilización por el impacto mediático. Junto a ello, el apoyo económico que el Estado empezó a conceder a los partidos pasó a ser fundamental para su propia vida política, y si para el mantenimiento de esta ayuda eran necesarios electores, la lógica obligaba a hacer política a partir de una determinada ideología, pero flexibilizando dichos ideales, facilitando el convencimiento y la captación de votantes. Acabó por crearse así, junto con otros motivos, otro tipo dominante de partido político, que en la conocida denominación de KIRCHHEIMER serían los partidos “catch all”.

Los partidos catch all serían los protagonistas de una profunda transformación en la forma de hacer política. Se trataba de organizaciones costosas, a partir de los gastos crecientes generados por el uso de los mass media y la profesionalización de la política, en un panorama de desvalorización de la militancia y debilitamiento de las ideologías en aras del éxito electoral. Dado que los recursos públicos son indispensables para el sostenimiento de este modelo, y siendo el principal requisito para su obtención el logro de representación electoral, no es difícil constatar que el tema de financiación de la política en este punto se vuelva crucial y complicado.

Uno de los efectos más visibles de este modelo de partidos se percibe en el ámbito de la participación partidaria, que se vuelve simbólica, privilegiando la impermeabilidad y la inmovilidad de la élite dentro de la organización. El propio militante “tipo” con fuerte identificación ideológica, termina desapreciado en la estructura real de poder, que, en virtud de la “transversalidad” que garantiza el éxito, termina reduciendo la vida política partidaria a la estricta relación entre la élite del partido y los electores. La financiación de dichas organizaciones también se ve alterada, ya que estas élites tienen a su favor el control real de los numerosos recursos públicos, disminuyendo así la importancia de la afiliación – junto con su base social - y de la contribución por medio de las cuotas. De manera paralela, las fuentes disponibles de recaudación de fondos económicos también se reducen, haciendo que surjan otras opciones que dudosamente atienden a los principios democráticos, como puede ser la financiación irregular, la influencia de grupos de presión, o incluso el aumento considerable de la financiación pública sin considerar el eventual rechazo de la opinión pública.

También es cierto que la profesionalización de la política trajo consigo una competencia más fuerte entre los partidos, demandando más recursos para este fin. Mucho más si se considera que, con la flexibilización de ideologías, el propio electorado acabó por volverse más volátil y cada vez más influenciado por las técnicas de marketing que empezaron a ser empleadas en las campañas electorales profesionales. No parece polémico que muy pronto estas

circunstancias terminaron provocando importantes desequilibrios en el principio de igualdad de oportunidades entre los competidores electorales, pilar básico en cualquier sistema democrático. A partir de entonces la preocupación por la mejora en los sistemas de financiación de los partidos aumentó considerablemente al menos en la literatura jurídica sobre el tema, ya que tanto la igualdad como muchos otros principios – como el pluralismo político – parecieron necesitar de una mayor garantía para ser preservados en medio de lo que se puede considerar un verdadero cambio de paradigma.

En el sistema de financiación de partidos existen por lo menos tres elementos claves objeto de regulación. El primero es la “renta” de los partidos, las fuentes de sus recursos, básicos para el mantenimiento de su organización y para su actividad electoral y partidista. Ninguno de los modelos de obtención de recursos parece, sin embargo, carecer de inconvenientes. El segundo aspecto es el de los “gastos” de los partidos. Y el tercero afecta a la propia regulación de las finanzas de los partidos, pues el Estado democrático actual debe asumir un papel fundamental en el mantenimiento de la dinámica abierta del sistema democrático, y por tanto deberá forzosamente intervenir en las cuestiones que distorsionen este proceso. No creo que esté claro que en la doctrina si es el sistema de financiación de los partidos el que influye de manera fundamental en el funcionamiento del sistema democrático o si ocurre al contrario, pero en este trabajo, asumiendo una cierta relación dialéctica, pero también autopoietica, entre ambos sistemas, se partirá no obstante del presupuesto de que la primera hipótesis es básicamente la preponderante, lo que nos permitirá subrayar hasta qué punto las normas de financiación de partidos en México tienen un impacto sobre el actual modelo de partidos y sobre el propio funcionamiento y calidad del sistema democrático.

En las últimas décadas, la financiación de los partidos políticos ocupó un lugar central en las discusiones públicas, ante todo por la creciente incidencia de escándalos políticos relacionados con sus recursos económicos y con la financiación de las campañas electorales. No parece sin embargo, que se haya conseguido ningún consenso doctrinal sobre el tema que posibilite reformas en

profundidad de los diversos sistemas de financiación que, a su vez, permitieran recuperar un cierto “consenso social”, base de cualquier “relegitimación” efectiva de este aspecto del Estado de Partidos.

Es cierto, sin embargo que se plantearon, en una dinámica cíclica, muchas posibles reformas, fruto de la identificación de puntos problemáticos – aunque comunes - entre las diferentes legislaciones a este respecto. La falta de apertura y transparencia en la financiación; la ineficacia del ordenamiento jurídico para la regulación de este aspecto del Derecho de Partidos o la perniciosa “proximidad” entre los grandes donantes y los dirigentes de los partidos, son tópicos idénticos en cualquier país que se analice, y que parecen sortear permanentemente las proclamadas intenciones de un legislador que no deja de ser fiel reflejo de la estructura de partidos.

En el caso mexicano, el debate sobre la adopción de un sistema de financiación de los partidos estuvo ya presente en el debate constituyente sobre el art.41 de la Constitución Federal, se le prestó atención de forma definida y específica hasta 1996, aunque con un antecedente importante en 1993. Lo anterior se explica porque la construcción de las organizaciones que desempeñarían las actividades propias de la función electoral, al margen de los poderes públicos, fue prioridad hasta las reformas propias de la transición democrática mexicana . Las dos grandes vertientes en las que el diseño institucional de las elecciones en México ha dado cuenta de esta relación son las reglas en materia de financiamiento y la fiscalización en la utilización de recursos

La financiación de los partidos implica dos respuestas ante todo a tres problemas de significativa importancia: la suficiencia de fondos; la adecuada distribución de los recursos tanto entre los partidos como también entre los candidatos; y la transparencia del propio sistema. La sociedad no puede mantenerse al margen porque la financiación de partidos afecta a derechos directos de los propios ciudadanos, como la libertad de expresión, la igualdad de posibilidades electorales, la calidad y la legitimación democrática, o el control del uso de los recursos públicos. Es aquí donde creo que encuentra su justificación un trabajo de

investigación como el que se presenta. En definitiva, las finanzas de los partidos desde siempre han resultado especialmente resistentes tanto a su normativización por el Derecho de Partidos, como a su enjuiciamiento crítico desde las categorías centrales del Derecho Constitucional.

En este trabajo, en todo caso, no se afirma que todas las soluciones estén en la regulación jurídica del fenómeno, y el derecho, y más en este campo, debe de ser consciente de sus limitaciones en su eficacia. Sin embargo, los cambios en el sistema deben probablemente empezar por una reformulación normativa. Es en este punto en donde se asienta el debate , porque si los partidos poco a poco fueron introduciendo normativas para consolidar su financiación a través de subsidios públicos, utilizando el Estado en beneficio propio, sin que el principio del check and balances les controlara, esta situación también ha abierto espacio para el surgimiento de lo que se denominan “partidos cartel”, como una etapa sucesiva al desarrollo de la tipología de partidos después del partido catch all, y produciendo desequilibrios importantes en el propio sistema democrático.

El objeto principal de este trabajo es justamente llevar a cabo un análisis del sistema de financiación de partidos en México bajo los nuevos paradigmas que han sido identificados. Por tanto, en el Capítulo I se juzgó conveniente que se expusieran algunas nociones sobre el Derecho de Partidos, partiendo de la constitucionalización de los partidos políticos hasta la regulación de estos, conectando el análisis con las funciones que les fueron asignadas por la Carta Marga y su relación con elementos básicos del sistema de legitimación democrática, como son el pluralismo político, la representación y la participación popular. Por otra parte se remarca la obvia relación entre el sistema de financiación y el sistema electoral, analizando también la jurisprudencia constitucional sobre este punto.

En el Capítulo II, el análisis se centra en la financiación de los partidos propiamente dicha, exponiendo los aspectos más relevantes tanto de la financiación privada, como de la pública. Exponiendo la financiación de los partidos desde el momento constituyente hasta la actualidad. Dicha evolución

histórica es esencial para entender el panorama actual, condicionado por las últimas reformas del sistema de los partidos. Se han tratado de sistematizar las principales controversias suscitadas en los distintos modelos, entendiendo que el establecimiento de un modelo mixto de financiación puede considerarse la tendencia dominante, aun cuando se carezca de criterios consolidados sobre el equilibrio más efectivo entre las medidas de financiación privada y pública. Para finalizar dicho capítulo, se han analizados algunos desequilibrios identificados como más comunes entre la financiación privada y pública, prestando especial atención tanto el problema de la corrupción (a partir de su conceptualización, origen y motivación), como también a la polémica sobre la existencia de los llamados “partidos cartel”.

El Capítulo III se centra en el ordenamiento mexicano en uso. Fundamentalmente para entender el panorama actual, condicionado por las últimas reformas en materia electoral, como los son: la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, se reformaron y adicionaron diversas disposiciones de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en materia electoral; de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; y de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos. Así mismo de nueva creación se expidió la Ley General de Partidos Políticos. Posteriormente se analiza las cuestiones especialmente problemáticas dentro del sistema, confrontando las reivindicaciones anteriores de la doctrina con los cambios efectivamente producidos en aspectos como la propaganda de campaña y precampaña, los gastos de publicidad, el mailing, y algunos otros. Hemos intentado también relacionar algunos de los efectos producidos por el modelo vigente con otros problemas del Derecho de Partidos, entre ellos su efecto distorsionante de la ya escasa democracia interna en los partidos, la polémica disolución patrimonial de los partidos ilegalizados o la ineficacia del actual modelo de campaña electoral.

Finalmente, en el Capítulo IV se estudia, desde la perspectiva del control y con un cierto detalle, la posibilidad de transitar hacia un nuevo modelo para la financiación de los partidos, tanto electoral como ordinaria, demostrando el carácter recurrente

de los problemas antes abordados y comprobando de manera empírica los efectos de la aplicación de la legislación actualmente en vigor.. Además, por tratarse de un periodo de transición, se percibe todavía la necesidad de introducir nuevas medidas en la fiscalización de los partidos. Como cierre de esta investigación, se exponen algunas conclusiones basadas en los informes del Tribunal, como también algunas expectativas con relación a la aplicación de la nueva normativa, para confrontarlas con las consecuencias generadas por este control en el sistema democrático. En la fase final de la elaboración de este trabajo, se entendió necesario la pretensión hacer comentarios respecto de la eliminación de algunas deficiencias constantes en la normativa, y como es que nuevamente no parece haber logrado avances sustantivos en la materia..

En definitiva, este trabajo no tiene obviamente la pretensión de agotar el tema objeto de estudio, pero sí pretende aportar elementos para el debate, y llamar la atención sobre las consecuencias que el modelo de financiación de partidos implica para el funcionamiento del sistema democrático mexicano, cuando esta democracia ya se encuentra consolidada. Pero del mismo modo que los partidos y el funcionamiento democrático han ido evolucionando, la sociedad mexicana también ha sufrido un enorme proceso de cambio que probablemente, alterado las condiciones de entonces, demanda ahora un replanteamiento, entre otras cosas, del vigente modelo de financiación de los partidos políticos y candidatos.

La humanidad siempre ha vivido períodos de expansión, en un sentido u otro, de sus descubrimientos e inventos. En la actualidad se denomina el proceso de universalización de conductas positivas como globalización. El fenómeno comenzó a ser identificado como económico en la perspectiva de que la economía de mercado sería adoptada por todos los países aceleradamente. Eso implicaría en una nueva especie de dominio de las fuerzas productoras sobre las consumidoras de bienes, productos y servicios. Los países ya no producirían más para el consumo de su propio pueblo sino exportarían los excedentes. Habría algunos países que producirían para todos los otros. Esos productos serían preferiblemente de alta tecnología, pero también de costo más atractivo para los

consumidores. Las relaciones no duraron mucho sino crearon dos aspectos básicos. Las que surgieron en los países en vía de desarrollo en comparación con los países ricos (norte-sur) y las que surgieron de las economías menos abiertas y conservadoras (este-oeste). En realidad, la acusación de que la globalización fuera un movimiento en el interés del Occidente con el fin de dominar al Oriente es falsa. En otros momentos de la historia, aunque no haber dado el mismo nombre, hay movimientos en la dirección opuesta. Muchas innovaciones tecnológicas y el uso de las ciencias y los inventos surgieron en Oriente y después emigraron hacia Occidente. Basta mirar los numerosos descubrimientos y la matemática para abrir el raciocinio y verificar esa realidad. De cualquier manera, a pesar de las relaciones, la globalización ha sido creciendo y expandiendo sus propios horizontes. Perdida la limitación de la economía para ganar el amplio espacio de las ideas, de los usos y costumbres, y de la construcción de sociedades políticamente más democráticas y socialmente más igualitarias. El movimiento de bienes trajo consigo los medios de negociar a fin de comprar y vender eficientemente y lucrativamente. La circulación mundial de dinero trajo consigo pervisión del uso de ese mismo recurso material.

Las empresas privadas han crecido con sus innegables beneficios acompañados de sus maleficios. El fraude, el soborno, el abuso del poder económico también han globalizado. Los conflictos entre las empresas públicas y privadas ganaron mayor escala y pasaron a ser replicados universalmente. Por lo tanto, la corrupción pasó a ser una cuestión importante en un determinado momento del proceso de globalización. La corrupción es fenómeno antiguo, común a los países tanto desarrollado como en vía de desarrollo, que no merecía mayor atención por parte de los organismos internacionales hasta que se descubrieran algunos efectos de la corrupción sobre la economía (macro y micro) en principio sólo en los países en vía de desarrollo. Actualmente en todos los países, inclusive los más desarrollados. De esos efectos derivan prejuicios notables para las personas que generan condiciones sociales lamentables.

La fiscalización de gastos de los partidos políticos es uno de los temas más afectados por la reforma electoral, ya que cambia completamente la lógica y temporalidad del procedimiento y, además, se establecen dos nuevas causales de nulidad: por rebase de tope de gastos de campaña y por utilización de dinero ilícito.

El tema de financiamiento de los partidos políticos empezó a adquirir relevancia con la universalización del sufragio, cuando los recursos privados dejaron de ser suficientes para llevar a cabo una campaña y ganar un puesto de elección popular. Desde aquel momento cambió la lógica de operación de los partidos, de hacer campaña y financiarla, así como la manera de conseguir apoyo del electorado. Como consecuencia, el financiamiento y la fiscalización se convirtieron en los aspectos centrales de las regulaciones de funcionamiento de los partidos políticos (Joignant 2013).

En la mayoría de los países democráticos el financiamiento de los partidos políticos es total o parcialmente público. Al basar los recursos de los partidos en el financiamiento público se busca “evitar o disminuir la incidencia de intereses particulares y poderes fácticos en el desempeño de las funciones partidarias (...), lograr condiciones más equitativas durante la competencia electoral y entre los diversos actores políticos, al mismo tiempo que mayor transparencia en materia de financiamiento (...) y asegurar que [los partidos] dispongan del apoyo y los recursos necesarios para su funcionamiento ordinario y electoral, y para su institucionalización y fortalecimiento democrático” (Zovatto 2007, 754).

Una lógica similar acompaña el establecimiento de topes de gastos de campaña, con lo que se pretende fomentar la equidad de la contienda e impedir que las diferencias que puede haber en cuanto a los recursos de los que disponen los distintos partidos afecten las posibilidades reales de competencia de manera excesiva, además de evitar que los gastos de los partidos políticos sean desmedidos.

Es en este marco general que el mundo académico empezó a ver la necesidad de identificar los varios aspectos de la corrupción. Como un fenómeno complejo, la respuesta a las indagaciones siguientes son necesarias a fin de informar los objetivos generales de la tesis. Por lo tanto, se basa en la búsqueda de respuestas para las siguientes indagaciones: ¿Qué es?; ¿Cómo y dónde existe?; ¿Cuáles son sus causas?; ¿Cuáles son sus consecuencias?; ¿Se puede medir?; ¿Hay conexión entre corrupción, contratos y financiación electoral?; ¿Se puede combatir?; ¿Puede ser eliminada o contenida?; ¿Por qué medios?; ¿Qué se está haciendo para controlarla?; ¿Qué queda por hacer?

0.1 Objeto de investigación y metodología de estudio

Objetivo General: es demostrar que se puede reducir el monto de financiamiento público otorgado a los partidos políticos para el gasto por actividades ordinarias, extraordinarias y específicas, al mismo tiempo que se limita la influencia de fuentes de financiamiento con intereses particulares y, por consiguiente, ayudando a combatir la corrupción, mediante la participación de los ciudadanos que puedan realizar aportaciones a los partidos políticos y a los candidatos, deduciéndolas de impuestos y las donaciones correspondientes en la declaración anual.

Objetivos específicos:

La presente tesis tiene dos objetivos específicos: a) la realización de investigaciones sobre aspectos lingüísticos, jurídicos, económicos y sociológicos del financiamiento público y privado, en el escenario políticos y como se ve inmerso el fenómeno de la corrupción; b) la divulgación al público de la investigación, el análisis y las conclusiones extraídas sobre el fenómeno de la corrupción, una vez que se han obtenido los resultados de las autoridades electorales, respecto del uso de los recursos aplicados en la democracia mexicana..

Por lo tanto, la lectura va a evidenciar que incluso después de la rigurosa metodología científica, para validarla como trabajo académico, también adopta un lenguaje, en la medida de lo posible, más simplificada

Cuatro aspectos concretos serán examinados más atentamente en el desarrollo del tema: Corrupción Pública y Privada. Los cuatro son: Ética de los Funcionarios Públicos; Contratación Pública, Financiación de Partidos Políticos y Control de la Administración.

Esta tesis doctoral sigue al método descriptivo tratando de aclarar algunas de las cuestiones que rodean al fenómeno del financiamiento y fiscalización de los partidos políticos, precandidatos y candidatos. (Capítulo 1). El sistema de partidos en el estado constitucional: su función en el marco del pluralismo político, como es que esas interacciones se dan en actos sociales con relevancia política (Capítulo 2). A continuación, se distingue el estado actual. La sobrerregulación de los recursos públicos y privados en el sistema de partidos. Cronología casos relevantes. (Capítulo 3). Asimismo se busca establecer una correlación entre las elecciones y financiación político-electoral en las nuevas reglas de la fiscalización a partir de la reforma electoral 2014: su importancia en el problema del financiamiento privado. (Capítulo 4). Finalmente, se busca establecer un nuevo modelo de financiamiento público y privado más equilibrado (Capítulo 5). El último capítulo reúne las conclusiones del autor sobre el tema a través de los puntos de vista antes mencionados.

El método predominante en la exposición es el lenguaje descriptivo y obedecer a dos órdenes de necesidad. En primer lugar el lenguaje académico fiel a los principios de la metodología científica. En segundo lugar, cuando sea posible, para permitir su simplificación, al final, compartir investigaciones y conclusiones con el mayor número de personas.

0.2 Hipótesis de investigación y desarrollo de la investigación

Un sistema de regulación de financiamiento social donde las empresas y los ciudadanos puedan realizar aportaciones a los partidos políticos y a los candidatos, deduciéndolas de impuestos y las donaciones correspondientes en la declaración anual, reduciría así el monto de financiamiento público otorgado a los partidos políticos para el gasto por actividades ordinarias, extraordinarias y específicas, al mismo tiempo limitando la influencia de fuentes de financiamiento con intereses particulares y, por consiguiente, ayudando a combatir la corrupción.

Al reformar el marco constitucional con la finalidad de reducir el financiamiento público destinado a los partidos políticos nacionales para sus actividades ordinarias, con el propósito de ahorrar recursos para el erario y que estos recursos sean utilizados en atención a necesidades prioritarias del Estado mexicano.

Mientras que el financiamiento público incrementa la distancia entre las élites políticas (líderes y candidatos) y los ciudadanos ordinarios (miembros, simpatizantes y electores). Tenemos que por el contrario, si los partidos y candidatos sólo se financiaran con fondos privados, las desigualdades económicas presentes en la sociedad se pueden traducir en desigualdades políticas en el gobierno. Contratando con el hecho de que en sociedades con altos niveles de pobreza, no se puede esperar que los ciudadanos comunes contribuyan mucho al sostenimiento de los partidos políticos y el financiamiento público es evidentemente injusto. Y este al mismo tiempo limitó la influencia de fuentes de financiamiento con intereses particulares y, por consiguiente, ayudar a combatir la corrupción. Por lo tanto, deberían crearse sistemas de regulación que fomenten las pequeñas donaciones privadas por ideas tales como la exención de impuestos y las donaciones correspondientes.

CAPÍTULO 1

EL SISTEMA DE PARTIDOS EN EL ESTADO CONSTITUCIONAL: SU FUNCIÓN EN EL MARCO DEL PLURALISMO POLÍTICO

Los sistemas políticos. Conceptos y categorías fundamentales del sistema político.

Definición

Se denomina sistema político al total de interacciones políticas de una sociedad, esas interacciones se dan en actos sociales con relevancia política, un acto social es político si tiene alguna relación con el establecimiento autorizado de elementos de valor para una sociedad, ciertas clases de actividad se hallan relacionadas con la vida política, unas de una forma más destacada que otras, por ejemplo organizaciones de gobierno, partidos políticos, grupos de presión, grupos empresariales, entre otros¹.

El autor Duverger, define al sistema político como el conjunto de sistema social, estudiado bajo la perspectiva de sus aspectos políticos, es un conjunto más amplio que el régimen político, ya que es estudiar las relaciones entre régimen y los demás elemento del sistema social: económicas, técnicas, culturales, ideológicas, e históricas².

Un sistema político es la forma en cómo se encuentra estructurado y organizado el poder en relación con la población, la expresión sistema político alude a los rasgos ideológicos, al contexto socio-económico, al grado de participación popular en el proceso político y al respeto a los Derechos Humanos³. En un sistema político una

¹ EASTON, David, El Enfoque Sistémico de la Vida Política, en Cotarelo García Ramón y Paniagua Soto Juan, Introducción a la Ciencia Política, editorial impresos y revistas, 1995, Madrid, p. 585.

² DUVERGER, Maurice, Instituciones Políticas y Derecho Constitucional, Editorial Ariel, traducción de Aja Eliseo, Aparicio Miguel, 6ª edición, 1980, p. 33. Como se mencionó un sistema político será identificado como un conjunto de interacciones, abstraído de la totalidad del sistema, a través del cual los elementos de valor son establecidos de manera autorizada para una sociedad dada.

³ BERTRAND GALINDO, Francisco y otros, Manual de Derecho Constitucional, Tomo II, Centro de Información Jurídica, 2ª Edición, San Salvador, 1996, p. 1021.

demanda se entiende como el método mediante el cual el medio deja su huella en el sistema, las demandas son consecuencia de una amplia gama de condiciones y casos que hacen impacto y perturban el sistema ya que son una expresión de opinión en el sentido de que si una asignación de valores debería o no ser hecha⁴.

El Sistema Político debe entenderse como una noción amplia del Estado (sociedad política más sociedad civil), lo que implica el conjunto global de las instituciones de una creación social histórica y geográficamente determinada⁵. Con estos datos y la explicación de esta corriente no se deben de confundir los términos régimen y sistema político, en estos el sistema político se corresponde con una realidad que desborda el régimen político. Así, los elementos del sistema se resumirían en tres niveles u órdenes:

A- A nivel de la comunidad política: 1- Las ideologías, valores o creencias, sean estos dominantes o en situación de competencias; 2- Las personas o grupos activos que pueden incidir en el sistema en diversos grados; y, 3- Estructuras intermedias (partidos, sindicatos, corporaciones) de conversión de demandas.

B- A nivel de régimen: 1- Las ideologías, valores o creencias, dominantes o en situación de competencia; 2- Normas y reglas del juego, como procedimiento

⁴ EASTON, David, El Enfoque Sistémico de la Vida Política. Surge en la politología Norteamericana la noción de sistema político de la mano de David Easton y otros como Powell y Almond, en contraposición a la noción de régimen político acuñada en Europa, El sistema político para esta corriente metódica de la ciencia política comprende o se identifica con el concepto global del discurso y la vida política. Por ello el sistema político resulta una realidad extremadamente amplia y necesariamente vaga o difusa.

⁵ GODOY, Oscar Armando, El Deber ser de la Modernización de Estado Salvadoreño, El Salvador, 1997, p. 49. En ese sentido, el Sistema político viene a identificarse, así, con la sociedad organizada políticamente y en consecuencia el instrumental analítico que debe movilizarse para un estudio adecuado del mismo, y que reclama su metodología, se nutre de forma interdisciplinar de la propia Ciencia Política, del Derecho Constitucional, de la Sociología, la Antropología, Psicología, el pensamiento político y otros. Por cuanto aquí el sistema político engloba, además de las instituciones políticas, las estructuras sociales y económicas, el sistema de valores (religiosos, morales, culturales) el peso de la tradición en cualquiera de sus formas y naturalmente el vasto campo de las ideologías, las dominantes y las de minorías, es decir el sistema político está integrado, desde esta concepción por todas las estructuras en que la actividad humana organizada genera una proyección política

tasado y acuerdos tácitos para la resolución de conflictos; y, 3- Estructuras de decisión y estructuras de coacción.

C- A nivel de autoridades: 1- Los titulares de los roles, que son los que al ocupar las estructuras les dan vida⁶.

Régimen político

Es la dirección ideológica de la forma política, actuando a través de las instituciones. Al descomponer la definición tenemos que el Régimen político es, en cuanto: a) Dirección: como resultado de la relación efectiva entre gobernantes y gobernados, los modos de representación, elección y actividad política; ideológica, como expresión de una concepción o sistema de expectativas respecto de un tipo ideal de organización social, económica y política propuesto como objetivo o meta final; b) Forma Política, en su sentido de organización dotada de una estructura cuyos elementos se relacionan modalmente influidos por las convicciones y creencias sustentadas por el grupo gobernante, con lo que el régimen siempre se da dentro de una forma política; c) A través de las instituciones, que sirven como medios técnicos aptos para materializar las tendencias en normas jurídicas, realizando el contenido ideológico del grupo dominante⁷.

Diferencia entre sistema político y régimen político

Para algunos “Régimen Político” y “Sistema Político” son expresiones sinónimas, una y otra designan el conjunto coordinado de las instituciones políticas que constituye el subsistema político de un sistema social. Se designa al Sistema Político como un conjunto más amplio que el Régimen Político. Es también

⁶ MORLINO, Leonardo, ¿Cómo Cambian los Regímenes Políticos?, Editorial Española, Madrid, España, 1985, pp. 45-46, citado por Cotarelo, Ramón y Paniagua Juan, Introducción a la Ciencia Política, pp. 203-205.

⁷ DUVERGER, Maurice, Los Regímenes Políticos, Editores S.A, traducción al español de Zoy de Godoy, Barcelona, 1952, p. 3.

estudiar las relaciones entre régimen y los demás elementos del sistema social: económicas, técnicas, culturales, ideológicas, históricas y otros. En ese sentido llamamos Sistema Político al conjunto del sistema social, estudiado bajo la perspectiva de sus aspectos políticos⁸.

Lo mismo sucede con los términos Sistema Político y Forma de Gobierno o Régimen Político, las cuales muchas veces son tomadas como sinónimos, pero el primero es la parte más general y el segundo es lo particular, y aunque son diferentes son términos unidos⁹.

Sistema político

Es la plasmación organizativa de un conjunto de interacciones estables a través de las cuales se ejerce la política en un contexto limitado. Está formado por agentes, instituciones, organizaciones, comportamientos, creencias, normas, actitudes, ideales, valores¹⁰.

Régimen político

Conjunto de instituciones que regulan la lucha por el poder y su ejercicio, y de los valores que sustentan a esas instituciones. Es la estructura organizativa del poder que establecen los criterios de selección de los integrantes de la clase dirigente y

⁸ DUVERGER, Maurice, Instituciones Políticas y Derecho Constitucional. Así el término, Sistema Político, ha sido confundido con el concepto de Forma de Gobierno, por que alude a la estructura y funcionamiento de los poderes públicos. De igual forma se han empleado conceptos como el de Forma de Estado, que no comprende poder al igual que el de Forma de Gobierno o Régimen Político, sino más bien a territorio y población.

⁹ CÓRDOBA MORENO, Diego, Sistemas y Regímenes Políticos, trabajo de Investigación de la Universidad José Faustino Sánchez Carrión, Perú, Asesorado por Lic. Héctor Romeo Alva. Fuente de internet, <http://es.scribd.com/doc/19858100/Regimen-y-Sistemas-Politicos-Derecho-IV-Huacho>.

¹⁰ Sus respectivas interacciones, que mantienen o modifican el orden del que resulta una determinada distribución de utilidades conllevando a distintos procesos de decisión de los actores, que modifican la utilización del poder por parte de lo político a fin de obtener el objetivo deseado en el plano social

asigna los roles en ella. También es el conjunto de normas y procedimientos para el acceso y manejo del poder¹¹.

Clasificación de los sistemas políticos

Los sistemas políticos dependiendo de cómo sea la relación existente entre el poder y la población pueden clasificarse en democrática o no democrática, en esta última se ubican los sistemas políticos denominados autoritarismo y totalitarismo.

Sistemas no democráticos, dictaduras, autoritarismos y totalitarismos

Son varios los conceptos desarrollados para definir los sistemas no democráticos, conceptos como tiranía, despotismo, autocracia, cesarismo. Han sido utilizados para explicar las características de sistemas no democráticos diversos, pero quizá el concepto más utilizado para definir los rasgos esenciales sea el de dictadura, conviene decir que no todos los sistemas no democráticos son dictaduras¹². Las dictaduras se caracterizan por el exclusivismo y la arbitrariedad en el ejercicio del poder, es decir la ausencia de la División de Poderes, supresión de grupos políticos rivales por lo que se podría llegar al monopartidismo. Se suprime el Estado Constitucional, se restringen las Libertades como la de Asociación, Reunión y Expresión por último cabe mencionar que emplea métodos de control despóticos de control político (combinación de terror, intimidación y propaganda)¹³.

¹¹ Teóricamente es la voluntad política del pueblo quien erige al Régimen Político, pero también es cierto que la estructura del régimen condiciona la formación de la voluntad política. Cada tipo de régimen está asociado a determinados valores y limita la libertad de acción a los gobernantes

¹² Los sistemas no democráticos son caracterizados por el control ilimitado del Poder Estatal por parte de un individuo, camarilla o grupo, en el que el dictador está por encima de la ley, su poder no está sometido a frenos constitucionales y no es responsable frente a los que gobierna.

¹³ URIARTE, Edurne, Introducción a la Ciencia Política, Editorial Tecnos, Madrid, España, 2002, pp. 140,141.

Autoritarismo y sus principales características

Este sistema o régimen político se caracteriza por la existencia de un detentador único del poder, quien monopoliza el poder político sin que le sea posible a los destinatarios del poder una participación real en la formulación de la voluntad estatal el único detentador del poder impone a la comunidad su decisión política fundamental¹⁴.

Sus características principales son:

1. Existe un único detentador del poder, que puede ser una persona, una asamblea, un comité, una junta o un partido, que monopolizan el poder político, sin que les sea posible a los destinatarios del poder político una participación real en la formación de la voluntad estatal.
2. Existe imposibilidad, para los destinatarios del poder, de participar en la formación de la voluntad estatal. Este concepto hay que entenderlo en forma empírica, realista; es una situación de hecho.
3. Existencia de una ideología, que se limita en el mayor número de casos a defender y justificar la configuración del poder existente como estructura determinada por la tradición, o como la más apropiada para la comunidad.

En ese sentido, el autor Duverger, señala que estos regímenes se caracterizan por que el poder no descansa sobre elecciones libres, sin posibilidad de destituir a gobernantes mediante la negativa de los electores a proceder a su reflexión, en los que la oposición está prohibida, induciendo a un monolitismo político y no a un pluralismo político¹⁵.

¹⁴ BERTRAND GALINDO, Francisco y otros, Manual de Derecho Constitucional. Se trata de una organización política en la cual un único detentador del poder, persona o dictador, una asamblea, un comité, una junta o un partido, monopolizan el poder político sin que les sea posible a los destinatarios del poder político una participación real en la formación de la voluntad estatal

¹⁵ DUVERGER, Maurice, Instituciones Políticas y Derecho Constitucional.

Totalitarismo y sus principales características

Es un sistema político en el cual el gobierno dirige de manera absoluta a la sociedad civil, ejerciendo un control político rígido sobre todos sus miembros, es decir el totalitarismo hace referencia a todo orden socio-económico y moral de la dinámica estatal¹⁶. En oposición al autoritarismo el concepto de totalitarismo, apunta más a una conformación de la vida que al aparato gubernamental.

Podemos destacar como las características del totalitarismo, las siguientes:

- a. El Estado ocupa toda la esfera de la sociedad, economía, cultura, religión, enseñanza y otros.
- b. Ausencia de pluralismo.
- c. Papel preeminente del partido único.
- d. Ideología articulada y rígida.
- e. Movilización alta y continua.
- f. Pequeños grupos o líder en el vértice del partido
- g. Límites no previsibles al poder del líder y a la amenaza de sanciones¹⁷.

Para Schmitt el término total puede tener significados diversos: diferentes maneras de cohibir o destruir las Libertades Individuales, centralizaciones, cambio en el concepto tradicional de la División de Poderes¹⁸.

Sistemas democráticos

¹⁶ BERTRAND GALINDO, Francisco y otros, Manual de Derecho Constitucional, Tomo II, p.1022.

¹⁷ LINZ, Juan, citado por Uriarte, Edurne, Manual de Ciencia Política, Regímenes Totalitarios y Autoritarios, p. 143.

¹⁸ VERDUGO MARINKOVIC, Mario y GARCÍA BARZELATTO Ana María, Manual de Derecho Político, Tomo II, Editorial Jurídica de Chile, Chile, 1992, pp. 165-166

Al respecto de los sistemas democráticos, solo se hará una breve referencia, ya que el tema se retomara con mayor amplitud y profundidad en otro capítulo de la presente tesis.

Democracia

La democracia es no solo el sistema político típico de los países del mundo occidental, sino que es también un ideal profundamente arraigado en los valores de los ciudadanos.

La democracia es un sistema político con una serie de características que lo diferencian de otros sistemas políticos, pero es, además, una idea de guía: preside los debates políticos y éticos de nuestras sociedades.

El sistema democrático se caracteriza fundamentalmente por su continua aptitud para responder a las preferencias de sus ciudadanos, sin establecer diferencias políticas sobre los mismos. Todos ellos deben tener igualdad de oportunidades para formular sus peticiones, manifestar públicamente dichas preferencias entre sus partidarios y ante el gobierno de forma individual o colectiva y recibir por el gobierno un trato igualitario es decir sin discriminación.

La democracia es una de las formas clásicas de gobierno, tradicionalmente se la ha considerado hasta nuestros días, como el gobierno del pueblo, en razón a que sus raíces etimológicas remiten a una relación inevitable e indisoluble entre los conceptos pueblo y gobierno. Empero no basta definir a la democracia bajo estos términos, ya que en sí es mucho más complejo y por su misma naturaleza necesita incorporar términos como consenso, gobierno de mayorías, igualdad de derechos, soberanía popular, entre otros términos imprescindibles. La democracia no es tan solo un procedimiento de elección de gobernantes y de participación ciudadana sino también un conjunto de valores políticos que afirman la libertad y

los derechos ciudadanos para posibilitar la convivencia, accediendo a la estabilidad política y social.

Se pueden distinguir al menos tres aspectos: la democracia como principio de legitimación, la democracia como ideal y la democracia como sistema político¹⁹. Aunado a ello, las formas que se tienen de la democracia divergen de país a país, debido a que en su construcción intervienen pensamientos clásicos, instituciones históricas, procedimientos, principios de representación y participación, entre otros.

En este sentido Robert DAHL, señala características mínimas que configuran cualquier sistema democrático: competencia entre las distintas élites políticas en igualdad de circunstancias; un sistema electoral libre e imparcial con elecciones periódicas y transparentes; y respeto a los derechos humanos²⁰. Por su parte, HUNTINGTON menciona que la competencia electoral es la esencia de la democracia, esta definición reduce a la democracia como un sistema para que los individuos adquieran el poder de decisión por medio del voto, la cual privilegia a la competencia electoral sobre otras dimensiones de la democracia. En tanto, SCHUMPETER, expresa que el pueblo es y no puede ser nada más que el constructor de los gobiernos, es decir, un mecanismo para seleccionar los hombres capaces de tomar las decisiones²¹. Por lo tanto, la democracia en el aspecto electoral, es un método político en el que el pueblo como elector, elige periódicamente a sus líderes²².

¹⁹ Vid. SARTORI, G., Elementos de teoría política, cit., nota 15

²⁰ Vid. DAHL, R., *Los dilemas del pluralismo democrático*, traducción Adriana Sandoval, Alianza Editorial, México, 1991, p. 21.

²¹ Vid. SCHUMPETER, J., *Capitalismo, socialismo y democracia*, Traducción José Díaz García, Editorial Aguilar, México, 1961, p. 269.

²² Vid. HELD, D., *Modelos de democracia*, traducción de Alberto Teresa, Alianza editorial, Madrid, 1992, p. 11.

La democracia ha sido objeto de críticas a pesar de ser reconocida como la mejor forma de convivencia social²³, porque se le ha considerado insuficiente. Esta crítica se ha enfocado a precisar que la democracia no permite que los individuos tengan posibilidad de intervenir en las acciones de gobierno y, por ende, en las decisiones fundamentales que afectan, en términos generales, el bienestar de la sociedad. Sin embargo una de las formas más perfeccionadas de democracia es la plasmada en un Estado de Derecho utilizándose el sinónimo Estado democrático²⁴.

Aunque es preciso exponer que el Estado de Derecho es algo más que la democracia, es la garantía a la limitación del poder del estado²⁵, con la finalidad de que este último se encuentre referido y adecuado al imperio de la ley y respeto de los derechos. El rule of law²⁶ (Estado de Derecho) contiene características fundamentales que se refieren al principio de la supremacía de la ley, y supone al menos la capacidad hacer que las autoridades respeten las leyes.

Una democracia consolidada está vinculada con la formación de una cultura democrática. La naturaleza de un Estado coincide con su organización donde el sistema democrático se ejerza bajo los postulados de libertad e igualdad, permitiendo la adecuada construcción del marco normativo que reconozca y garantice los derechos fundamentales del ciudadano para que los goce y ejercite

²³ Vid. HERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, R., "Democracia y movimientos sociales," en *Revista Confluencia XXI*, número 1, Abril – Junio 2008, p. 36

²⁴ Vid. CARBONELL, M., *Teoría constitucional y derechos fundamentales*, CNDH, México, 2002, pp. 115-120.

²⁵ Vid. HILLMANN, K.H., "Estado de Derecho", en *Diccionario enciclopédico de sociología*, Herder, Barcelona, p. 303

²⁶ El *Rule of law* surgió de manera natural como consecuencia del proceso por el que el pueblo inglés conquistó sus libertades públicas frente al poder político, iniciado con la expedición de la carta Magna en 1215, en la cual quedó consagrado el principio del constitucionalismo inglés, que se conoce como la garantía del debido proceso legal, según la cual, ningún hombre libre será puesto en prisión, desterrado o muerto sino es mediante un juicio legal de sus pares y conforme a la ley de la tierra o *lex terrae*. El *Rule of law* contribuye a salvaguardar la independencia judicial, aún en los juicios en los que la autoridad sea parte, así como la autonomía del derecho conforme al cual se resuelven los casos, garantizando por tanto las condiciones mínimas para un juicio justo. Vid. PEREIRA MENAUT, A.C., *Lecciones de Teoría Constitucional*, Editorial COLEX, Madrid, 1997, pp. 99-100

plenamente; además de instituciones consolidadas en el respeto de la ley y adecuado ejercicio del poder público.

El Proceso de legitimación

La relación entre Estado y sociedad puede ser estructurada en buena medida alrededor del concepto de legitimidad. Si el poder político está depositado en el Estado, si se ejerce fundamentalmente desde el Estado, ese poder necesita contar con la obediencia, pero también con la aceptación por parte de la sociedad, para mantenerse a lo largo del tiempo. El poder político necesita obediencia para continuar siendo poder político, y esa obediencia se fundamenta en la legitimidad.

La Ciencia Política se ha preguntado tradicionalmente sobre la naturaleza del poder, también se ha interesado por los factores que explican la obediencia. Las numerosas reflexiones sobre la obediencia han destacado habitualmente cuatro elementos como factores explicativos de esa obediencia⁶⁵:

1) El miedo a las sanciones aunque varía el tipo de miedo y sanciones dependiendo si es un sistema democrático o un sistema no democrático; 2) La costumbre, en todas las sociedades se produce una habituación a las normas, o una tendencia a la obediencia producto de la socialización; 3) El interés, toda obediencia está provocada también por los cálculos que realizan los individuos de los beneficios que esa obediencia puede reportar en términos de bienestar individual; y, 4) La legitimidad otorgada al poder político, este factor es plenamente político, que explica la obediencia que es también legitimidad.

Identidad, socialización y cultura política

Identidad política

Las Identidades políticas, es ante todo, identidades colectivas orientadas a la participación directa en el ejercicio del poder o a la intervención sobre los poderes públicos en términos de influencia y de presión. Y las identidades colectivas, a su vez, son el conjunto relativamente estable de rasgos distintivos por los que se reconocen y/o son reconocidos grupos o conjuntos de individuos que comparten representaciones socialmente construidas (creencias, valores, símbolos, entre otros) referentes a un campo específico del espacio social y, en consecuencia, orientaciones comunes a la acción.

Desde el punto de vista del individuo, la identidad política se define en términos de afiliación o pertenencia a determinados colectivos políticos, con grados de intensidad que varían desde la simple simpatía hasta la participación militante²⁷. En cuanto a las orientaciones partidarias, la dirección de la identificación a un partido se desarrolla durante el período previo a la edad adulta. Esta forma de identificación es el factor más poderoso para predecir las intenciones de voto y las posiciones sobre las cuestiones políticas más precisas. La fuerza de la identificación partidaria, a su vez, se acentúa con la edad, conforme el individuo adquiere experiencia en relación con el sistema electoral²⁸.

²⁷ GIMÉNEZ, Gilberto, Cultura Política e Identidad, p. 117, consultar en: www.paginasprodigy.com. A pesar de que las actitudes políticas demuestran una notable estabilidad a lo largo de la vida, la adquisición de orientaciones políticas durante los primeros años, son de una importancia fundamental para determinar las posiciones que serán mantenidas a partir de entonces.

²⁸ GUTIÉRREZ, Roberto, La Identidad Política Democrática, página virtual, www.biblio.juridicas.UNAM. Durante mucho tiempo, la transmisión parental ha sido considerada un elemento central en la conformación de la identidad política de sus hijos. Se consideró que «*un hombre nace en su partido político al igual que nace en su probable futura adhesión a la religión de sus padres*»; sin embargo, las investigaciones más recientes indican que la semejanza de las posiciones políticas entre padres e hijos decrece durante los primeros

Socialización política

La Socialización Política se refiere a aquellos procesos en los que los conocimientos, creencias, sentimientos, valores, normas y símbolos que orientan, regulan o interpretan el comportamiento político, son transmitidos por los agentes de la socialización a los sujetos de ella, quienes los aprenden y en parte lo interiorizan.

Se distingue entre Socialización Política Específica y Socialización Política Relevante; la primera de ellas es la socialización de los elementos de la cultura que orientan primariamente el comportamiento en el interior de procesos políticos y frente a instituciones políticas, la segunda se refiere a la socialización general de complejos de sentidos sociales y económicos, religiosos y culturales que también ejercen influencia sobre el comportamiento político.

La organización política debe organizarse intencionalmente a través de organizaciones sociales, específicamente escuelas²⁹. Al proceso de aprendizaje y cambio de las valoraciones, preferencias, lealtades y simbologías políticas que comienza desde la temprana edad se le denomina socialización política. La misma forma parte del amplio proceso mediante el cual los individuos aprenden y modifican los contenidos del mundo que han legado sus antecesores³⁰.

En el mismo transcurren las diferentes etapas de desarrollo físico e intelectual del infante y adolescente haciendo que el proceso, además de formativo, sea

años de la edad adulta de estos últimos, lo que significa que, en ese momento, las preferencias políticas de los hijos desempeñan un rol más importante en relación a su identificación partidaria.

²⁹ GORLITZ, Axel, Diccionario de Ciencias Política, Edit. Alianza, Madrid, España, 1972, p. 60.

³⁰ Los individuos no son sujetos pasivos dentro del proceso de socialización, ellos están al mismo tiempo interactuando y cambiando; incluso desde sus primeros momentos de vida el niño es un sujeto activo en el proceso de socialización.

novedoso y no meramente de recepción-repetición del ideal adulto. La Socialización Política es importante porque influye en la generación de valores (concepciones políticas), actitudes (predisposición a la acción o decisión) y lealtades (ataaduras afectivas a partidos políticos, grupos, clases sociales y otros) que afectan la política y al sistema político³¹.

Cultura política

La Cultura Política es el patrón de actitudes individuales y de orientación con respecto a la política para los miembros de un sistema político. Es el aspecto subjetivo que subyace en la acción política y le otorga significado, tales orientaciones individuales incluyen diversos componentes. A) Orientaciones cognitivas, conocimiento preciso o no de los objetos políticos y de las creencias; B) Orientaciones afectivas, sentimientos de apego, compromisos rechazos y otros similares respecto de los objetos políticos, y C) Orientaciones evaluativas, juicios y opiniones sobre los aspectos políticos que por lo general supone la aplicación de determinados criterios de evaluación a los objetos y acontecimientos políticos³².

Por último la persona puede tener algunas evaluaciones morales sobre el sistema. Quizá sus normas democráticas lo impulsen a pensar que el sistema no es lo suficientemente sensible a las demandas políticas, o sus normas éticas lo lleven a condenar el nivel de corrupción y de nepotismo³³.

³¹ Visto en: www.iidh.ed.cr/diccionario/socializacion/politica.htm.

³² Las orientaciones individuales respecto de cualquier objeto político pueden ser consideradas según esas tres dimensiones. Así por ejemplo una persona puede tener un grado relativamente alto de conocimiento acerca del funcionamiento del sistema político, sus figuras, sus dirigentes y los problemas políticos de momento. Esa sería la dimensión de orientación cognitiva respecto del sistema como un todo. Pero el individuo puede, sin embargo tener sentimientos de enajenación o de rechazo hacia el sistema. En tales condiciones es poco probable que el individuo responda a las demandas del sistema, esta es la dimensión afectiva.

³³ La opinión pública y las encuestas son instrumentos idóneos para medir tales fenómenos. La conducta de los individuos suministra indicios importantes respecto al tipo de orientaciones con que está asociada su Cultura Política.

La Cultura Política no es una categoría de explicación residual, comprende un conjunto de fenómenos que pueden ser identificados y hasta cierto punto medido. La Cultura Política está formada por valores, creencias, sentimientos y conocimientos profundos producto de la historia del sistema político, de las tradiciones, es por eso que cambian muy lentamente quedando supeditado a lo que la opinión pública desarrolle y pasando la Cultura Política misma de generación en generación por medio de otro concepto llamado Socialización Política³⁴.

La Democracia requiere de una Cultura Política que la sustente, es decir la aceptación de los ciudadanos y de las elites políticas en ciertos principios plasmados en la Libertad de Expresión, de Información, de Culto, en los derechos de los partidos de oposición, en el Imperio de la Ley y los Derechos Humanos entre otros. Tales normas, sin embargo, no evolucionan de un día para otro³⁵.

La Cultura Política es uno de los elementos esenciales y distintivos de cualquier sistema político de tal manera que el conjunto de orientaciones valorativas y prácticas sociales que la constituyen nunca faltan y además caracterizan el tipo de sistema político de que se trata, así podemos distinguir una Cultura Política Democrática de una Autoritaria³⁶.

Desafección política

El aumento de la sofisticación política, es decir del ciudadano interesado en la política y crecientemente informado, ha ido acompañado de otros síntomas de tipo negativo en la relación entre ciudadanos e instituciones políticas. Entre esos

³⁴ URIARTE, Edurne, Introducción a la Ciencia Política.

³⁵ CÓRDOBA MANCÍAS, Ricardo (FUNDAUNGO), Cruz José Miguel, (IUDOP-UCA), Cultura Política de la Democracia en El Salvador: 2006, El Salvador, 2007, p. 27.

³⁶ ZAMORA, Rubén Ignacio/Stefan Roggenbuck, Sociedad Participativa En El Salvador, Imprenta Criterio, San Salvador, El Salvador, 1995, p.3.

síntomas, los ciudadanos sienten, creciente desconfianza hacia los partidos políticos y las instituciones y se muestran cada vez más críticos con sus actuaciones³⁷.

La desafección significa básicamente la pérdida de la confianza en las instituciones políticas y los políticos y la pérdida de satisfacción con su funcionamiento³⁸. Uno de los aspectos que más condiciona la relación entre ciudadanos y el poder político son las actitudes. Actitudes como el cinismo político, el desinterés, la desconfianza política están íntimamente unidas al grado de confianza que los ciudadanos depositan en las instituciones de representación política en general y, en especial, en los partidos políticos³⁹.

Entre las mayorías se han formado verdaderas áreas de malestar frente a hechos provocados y amparados por los partidos políticos tales como: a.) La corrupción de personalidades políticas en diferentes espacios estatales y partidarios. Los escándalos de corrupción del Estado y la ineficacia administrativa del Gobierno hacen dudar a los ciudadanos sobre la eficacia de la política para mejorar su condición de vida; b.) La apertura insuficiente de los partidos hacia la ciudadanía y la modernización y democratización internas incompletas; c.) El control de los movimientos sociales y la exclusión de la participación en decisiones políticas por parte de los partidos que lleva a una difícil relación entre ambos; d.) El pluralismo restringido y la representatividad restrictiva que se han generado en los partidos y

³⁷ Las evaluaciones negativas sobre la política y los políticos han crecido claramente en todos los países democráticos en las últimas décadas. A este conjunto de fenómenos se le conoce como desafección, este concepto ha sido muy diversamente definido y que se han relacionado con síntomas como desinterés, ineficacia, disconformidad, cinismo, desconfianza, distanciamiento, separación, alejamiento, impotencia, frustración, rechazo, hostilidad y alienación, además se ha diferenciado la desafección que se ha analizado como implicación psicológica de los ciudadanos en la política (interés, preocupación por la política) y sentimientos provocada por ella y su sentido de eficacia política de la insatisfacción, es decir las percepciones negativas que suscita el funcionamiento real de la política. A su vez, han distinguido ambos conceptos de la legitimidad.

³⁸ URIARTE, Eurne, Introducción a la Ciencia Política.

³⁹ TORCAL, Mariano, Partidos y Desafección Política, visto en: www.grupochorlavi.org/desafeccion.pdf.

en el sistema político; e.) El ser reactivos y articuladores de respuestas a la contingencia política pero no así de propuestas de mejoramientos sociales, lo cual lleva a problemas de legitimidad⁴⁰.

Participación política

La Participación Política es un conjunto de actividades específicas con respecto a las estructuras políticas de insumo (partidos y grupos de interés) y al papel que pueden desempeñar los individuos en esas estructuras, en tal caso el individuo ha alcanzado el nivel máximo de secularización cultural. Mediante la secularización de la cultura política las costumbres rígidas, adscriptas y difusas de interacción social son sustituidas por un conjunto de reglas codificadas específicamente políticas y universalistas⁴¹.

La participación individual se torna política por el hecho de que se refiere de alguna manera a la esfera que en virtud de razones institucionales se han acreditado como políticas, bajo el concepto de la participación política habría, pues, que subsumir actividades tales como la participación electoral, la pertenencia a un partido político, asistencia a reuniones políticas, entre otros. La

⁴⁰ GUIDO BÉJAR, Rafael, y ROGGENBUCK, Stefan, Sociedad Participativa En El Salvador, imprenta criterio, San Salvador, El Salvador. 1995, p. 168. Ante estas acciones es detectable una declinación del interés por lo político, y la desafección con los partidos políticos se incrementa a medida que las instituciones políticas y el Gobierno no hagan nada por mejorar la vida de los ciudadanos.

⁴¹ ALMOND, G. A. y POWELL, G. B., Tema XII, Textos Fundamentales de Cotarelo García Ramón, Introducción a la Ciencia Política, Edit. Impresos y Revistas, Madrid, España, 1995, pp. 636- 638. El concepto Participación Política se ha convertido en tema central de la Sociología y la Ciencia Política. De la misma forma que el concepto Democracia, el concepto de Participación Política admite muy diversas interpretaciones, pero en términos generales es la participación del ciudadano en el proceso político de deliberación y decisión y funge como una forma de conducta social que por una parte abarca el ejercicio de los Derechos de Participación garantizados por la ley y la Constitución (Derecho de Sufragio, Derecho de Reunión, Derecho de Manifestación Pública) y por otra también comprende modos de conducta informales (conversaciones políticas con vecinos, amigos y compañeros) o procesos mentales (interés político).

Participación Política es un elemento integrante de las teorías de la Democracia⁴². Es preciso señalar que la Participación Política no es exclusiva de las democracias, aunque se tiende a relacionar participación con sistemas democráticos.

En los sistemas democráticos la participación política se produce en el margen de amplísimas libertades en cuanto a la asociación y expresión; en los sistemas no democráticos la participación se produce en estrechos márgenes de posibilidad de expresión impuestos por los regímenes dictatoriales, márgenes que suelen estar determinados por el dictador⁴³.

El sufragio

El Sufragio es una de las formas más importantes de participación ciudadana en la conformación de la voluntad política y del ejercicio del poder. El Sufragio, en cuanto a expresión del poder electoral, tiene por función la selección y nominación de las personas que han de ejercer el gobierno. Se necesita que el soberano, es decir el pueblo o los ciudadanos cada uno de los cuales detenta una parte alícuota de la Soberanía (Soberanía Fraccionada) proceda a una delegación de Soberanía por medio del Sufragio⁴⁴.

⁴² GORLITZ, Axel, Diccionario de Ciencias Política. cit., p. 474. La participación o la posibilidad de participación de los ciudadanos es la esencia de la Democracia que es el gobierno del pueblo y que se realiza a través de la Participación Ciudadana, y la Participación Ciudadana se convierte en la vía que los ciudadanos actúan en el Sistema Político. Si la Cultura Política remite a los valores ideales y actitudes de los ciudadanos respecto al Sistema Político, la participación representa la plasmación en actos y actividades de esos valores y actitudes.

⁴³ URIARTE, Edurne, Introducción a la Ciencia Política. La amplitud de las posibilidades de participación en las democracias se refleja en que en estos sistemas democráticos también permiten la participación de partidos, movimientos y expresiones contrarias a la democracia, en ese sentido, la participación en los países democráticos podría llevar teóricamente al triunfo electoral de una opción no democrática que se propusiera acabar con la Democracia.

⁴⁴ AGOZINO, Adalberto, Ciencia Política y Sociología Electoral, Edit. Universidad, Buenos Aires, Argentina, 1997, p. 312.

Concepto

El Derecho al Sufragio descansa sobre tres elementos: el principio de soberanía popular; la Democracia como forma de gobierno; y la Representación Política⁴⁵. El Sufragio también se justifica en la necesidad de conferir a la población un procedimiento organizado de expresión política. Así concebido, el Sufragio se puede definir como un procedimiento institucionalizado mediante el cual el cuerpo electoral se manifiesta políticamente, a fin de designar a los titulares del poder político (Sufragio Electoral)⁴⁶. En efecto se estima que el Sufragio es una técnica o un procedimiento institucionalizado mediante el cual el cuerpo electoral hace manifestación o expresión de opiniones políticas con dos finalidades distintas, sea para elegir gobernantes (Sufragio Electoral o para la adopción de decisiones políticas. La manifestación de la voluntad de los ciudadanos o gobernados puede dirigirse, pues, tanto a elegir a los gobernantes o titulares de los cargos estatales, como a decidir sobre materias que atañen a la vida del Estado⁴⁷. La doctrina define al sufragio como el derecho de todos los ciudadanos de participar en la estructuración y actividad del poder político del Estado. En términos simples, este derecho a participación se desdobra en dos aspectos: Votar y ser votado.

Sobre lo anterior, la doctrina sostiene que el derecho al sufragio tiene dos dimensiones, la activa y la pasiva. La primera comprende la acción de participar en la selección de los funcionarios de elección popular, derecho con el que cuenta toda la ciudadanía que cumpla los requisitos constitucionales y legales. Por la

⁴⁵ Lo anterior se afirma porque la elección popular de los gobernantes sirve, tanto para que el pueblo pueda participar en el gobierno, como para que los gobernantes ejerzan la calidad de representantes del mismo.

⁴⁶ SALA DE LO CONSTITUCIONAL, Sentencia de Inconstitucionalidad bajo referencia 61-2009, p. 17. En ese sentido, el Sufragio es una manifestación de la voluntad individual que tiene por finalidad concurrir a la formación de una voluntad colectiva, sea para designar a los titulares de determinados cargos o roles concernientes al gobierno de una comunidad, sea para decidir acerca de asuntos que interesan a esta. Siguiendo esta definición, existe consenso entre los autores en que el Sufragio es un concepto que desborda la mera elección de los gobernantes ya que comprende otras formas de participación ciudadana.

⁴⁷ VERDUGO, Marinkovic, y GARCÍA BARZELATTO, Ana María, Manual de Derecho Político, Tomo II.

dimensión pasiva se entiende el hecho de optar, de ser elegible, de postularse como candidato y acceder a los cargos públicos de elección popular.

Sufragio activo

El concepto clásico significa el reconocimiento legal de la capacidad electoral, para votar, en una elección la cual puede concebirse como una relación entre aquellos que tienden con su voto a realizar una designación y los que aspiran a ser asignados⁴⁸. Los que designan son llamados cuerpo electoral y estas son las personas habilitadas legalmente para el ejercicio del Sufragio Activo, es decir al conjunto de electores.

Los requisitos generales son aquellos que, en principio no implican discriminaciones políticas significativas, sino más bien establecer las condiciones mínimas que garantizan el ejercicio responsable del voto, estos por ejemplo son la ciudadanía del Estado donde se celebra la elección, edad mínima y otros. Como es obvio cada país regula sus propios requisitos⁴⁹.

Hay Estados que piden requisitos especiales los cuales son aquellos que por su carga ideológica, conducen a negar la capacidad electoral a determinados sectores o grupos políticamente significativos, son por tanto, incompatibles con la vigencia efectiva del sufragio universal, dando lugar de alguna forma al sufragio restringido. Los requisitos especiales pueden ser muy diversos, pero los más frecuentes son:

⁴⁸ SÁNCHEZ AGESTA, Luis, Principios de Teoría Política, Edit. Nacional, Madrid, España, 1970, p. 263. Todas las legislaciones electorales coinciden en exigir algún tipo de requisito para acceder a la condición de elector. Así, para determinar si una persona tiene capacidad electoral se debe evaluar si cuenta con los requisitos positivos necesarios, esto implica reconocer que el requisito del Sufragio Activo nunca deja de estar sujeto a ciertas limitaciones, incluso en aquellos Estados que contempla el principio de Sufragio Universal.

⁴⁹ Ibídem.

a) Económicos: implican que el elector debe tener ingresos, propiedades, o pagar cierta renta, los sistemas electorales que lo aplican suelen recibir la denominación de Sufragio Censitario.

b) Educativos: estos demandan al elector saber leer y escribir o demostrar una capacidad intelectual. Por ejemplo, en algunos Estados del sur de los Estados Unidos de Norteamérica se exigía a la población negra no solo saber leer y escribir sino también conocer la Constitución y saberla explicar. Por último, hay que considerar la existencia de ciertos motivos que traen aparejada la pérdida temporal y permanente de la capacidad electoral. Entre los más frecuentes se encuentran padecer enfermedades mentales, haber sido condenado a penas que impliquen la pérdida del Derecho al Sufragio. Estas prohibiciones van encaminadas a limitarlo pero por considerar que no se ejercerá el derecho al voto de forma responsable⁵⁰.

Sufragio pasivo

Se denomina Sufragio Pasivo a la capacidad legal de una persona para ser elegible, o sea, para ser candidato, generalmente los requisitos⁵¹ para ser candidato son mayores que los establecidos para ser elector.

En primer lugar se establece ser mayor de edad, nacionalidad de origen, y de notoria honradez moral, mencionando algunos de esos requisitos que las diferentes legislaciones regulan, por último no deben incurrir en ninguna de las incapacidades que a este le afecte⁵².

⁵⁰ AGOZINO, Adalberto, Ciencia Política y Sociología Electoral.

⁵¹ El artículo 126 de la Constitución determina los requisitos para ser diputado de la Asamblea Legislativa, el artículo 151 menciona los requisitos para ser elegido presidente y Vicepresidente de la República, de igual forma el artículo 202 nos remite a los requisitos de los miembros del Consejo Municipal incluido el alcalde.

⁵² AGOZINO, Adalberto, Ciencia Política y Sociología Electoral.

Clasificaciones del sufragio

a) Según el modo de emitirlo, se clasifica en el Sufragio Público y Secreto, según si el ciudadano lo emite públicamente o en forma reservada de manera que no sea posible conocer la manifestación de la voluntad⁵³. Algunos teóricos como Montesquieu preconizaban el Voto Público porque permitía a los electores ser guiados por la opinión de los más nobles, otros ven en él un medio para mostrar el valor cívico⁵⁴.

b) Según quienes pueden sufragar, el Sufragio puede ser Universal, cuando se concede a todos por igual, salvo mínimas exigencias en razón de la edad o la nacionalidad, y Sufragio Restringido o Calificado cuando se concede solo a quienes reúnen determinados requisitos sociales, intelectuales o patrimoniales. Durante largo tiempo predominó el voto restringido) en cuya virtud solo los inscritos en un censo o clase de contribuyentes están habilitados para sufragar. De igual modo, Duverger define al Sufragio Restringido “cuando el poder electoral se concede solo a personas que reúnan ciertas condiciones”.

c) Según la obligatoriedad, el Sufragio se clasifica en Facultativo y Obligatorio, atendiendo si el sufragante está obligado o no a participar en la votación bajo amenaza de una sanción.

d) Según el tipo de relación existente entre el elector y el elegido, el Sufragio puede ser Directo o de primer grado e Indirecto o de segundo grado o más grados. En el primer caso el sufragante elige directamente al gobernante que ocupara el cargo electivo, en cambio, el segundo caso, el cuerpo electoral elige electores que forman colegios electorales que a su vez votaran por los gobernantes que ocupara

⁵³ El voto público hace más vulnerable al elector a las presiones del poder, o incluso a represalias de sus adversarios políticos.

⁵⁴ DUVERGER, Maurice, Instituciones Políticas y Derecho Constitucional.

esos cargos. El Sufragio Indirecto conduce a desigualdades de representación que se ocultan tras argumentos descentralizadores⁵⁵.

Características del sufragio

- a) Universal: El principio de universalidad exige que todos los ciudadanos sean electores y elegibles, sin que puedan producirse exclusiones políticamente significativas de determinados sectores o grupos, por razón de raza, ideología, riqueza, profesión, nivel educativo, sexo, religión, o de cualquier otra circunstancia de carácter obligatorio. Son compatibles con el carácter universal del Sufragio las regulaciones o restricciones a su ejercicio que atiendan a circunstancias objetivas, tales como: la inscripción en el registro electoral, la edad, la capacidad o el pleno goce de los Derechos Políticos⁵⁶.
- b) Igualitario: esto supone que el voto de todos los electores tiene formalmente el mismo valor, la garantía del voto igual, impide diferenciaciones entre ciudadanos, situando a todos al mismo nivel, sin privilegios derivados de posición social, económica o cultural⁵⁷.
- c) Directo: Implica que los ciudadanos eligen a sus representantes (a la mayoría, por lo menos) sin intermediación alguna. Se contrapone al voto indirecto (o de segundo grado), en el cual los ciudadanos eligen a un

⁵⁵ VERDUGO, Marinkovic, y GARCÍA BARZELATTO, Ana María, Manual de Derecho Político, Tomo II.

⁵⁶ SALA DE LO CONSTITUCIONAL, Sentencia de Inconstitucionalidad bajo referencia 61-2009, p.18.

⁵⁷ PEDICONE DE VALLS, María, Derecho Electoral, Ediciones la Rocca, Buenos Aires, Argentina, 2001, p. 101. En ese sentido, si se ve el sufragio desde una perspectiva democrática, resulta el complemento necesario del Sufragio Universal, lo que suele expresarse en forma del conocido lema “un hombre un voto”.

colegio electoral, que determina finalmente la elección de los representantes (en la que podrían haber más de dos grados)⁵⁸.

- d) Secreto: Mediante esta garantía se hace efectiva la Libertad del Voto, y consiste en que bajo ninguna circunstancia debe revelarse el sentido del voto de nadie. Esta característica se opone a toda forma de voto abierto (por escrito) o público (cantado o a mano alzada)⁵⁹.

Sistemas electorales

Procedimiento por medio del cual los electores expresan su voluntad política en votos, y esos votos a su vez se convierten en poder político, y en las elecciones parlamentarias se convierten en escaños, es decir se viabiliza la democracia representativa⁹⁹.

En ese mismo sentido Nohlen, menciona que es un proceso técnico para la determinación de los representantes que ejercerán los cargos públicos, al que agrega la regulación de las candidaturas y la distribución de las circunscripciones⁶⁰.

⁵⁸ AGOZINO, Adalberto, Ciencia Política y Sociología Electoral. El carácter indirecto del voto podría ser formal (la decisión de los electores primarios vincula al colegio electoral) o material (la decisión de los electores primarios no vincula al colegio electoral).

⁵⁹ SALA DE LO CONSTITUCIONAL, Sentencia de Inconstitucionalidad bajo referencia 61-2009, p.19. Se asegura mediante la utilización de papeletas oficiales, cabinas oscuras, urnas selladas, entre otros, y su violación también se encuentra penada.

⁶⁰ NOHLEN, Dieter, Sistemas Electorales y Representación Política en Latinoamérica, 1986, p. 56. Al respecto, el autor Verdugo, sostiene que: “Una vez emitido el Sufragio y efectuadas las elecciones surge el problema de distribuir y adjudicar los cargos electivos en función de los resultados electorales de modo de dar representación a las diversas tendencias y partidos políticos que han concurrido a la elección”. En VERDUGO, Marinkovic, y GARCÍA BARZELATTO, Ana María, Manual de Derecho Político, Tomo II

Tipología de los Sistemas Electorales y su distinción con los Sistemas Políticos

Los sistemas electorales se dividen en dos grandes grupos, los de Mayorías (como Estados Unidos) y los proporcionales (como la mayoría de los países de América).

Sistema de las mayorías

Es aquel en virtud del cual resulta elegido el candidato que haya obtenido mayor número de votos⁶¹, excluyendo a todos los demás que componen la minoría. Es un sistema muy sencillo en su aplicación pero encierra el inconveniente de sobredimensionar el triunfo de la mayoría, atribuyéndole una sobrerrepresentación. Se estima que el inconveniente de los Sistemas Mayoritarios consiste en que distorsiona la representación ciudadana, por cuanto que amplifica en grandes proporciones el éxito del partido triunfador.

Sistemas proporcionales

Los Sistemas Proporcionales se basan sobre el escrutinio de listas, de varios candidatos por distrito, y busca asegurar la participación de todas las opiniones que tengan un mínimo determinado de votos, de modo de dar representación a

⁶¹ PEDICONE DE VALLS, María, Derecho Electoral, op., cit. p. 105. El Sistema Mayoritario puede ser uninominal y plurinominal. El primero es aquel en virtud del cual cada distrito elige un solo representante, el que obtuvo la mayoría de votos; el segundo es aquel en que cada distrito elige varios representantes, de modo tal que el elector vota por una lista de candidatos que contiene el número de cargos que corresponde al distrito. De igual forma este sistema puede ser a una vuelta o a dos vueltas.

todas las opiniones en proporción al número de sufragios obtenidos. Tratan de armonizar la representación proporcional, con el Principio Mayoritario⁶².

Entre las ventajas de este sistema se encuentran que se favorece la equidad de representación y, en consecuencia, una mayor legitimidad democrática, ya que es evidente que su propósito es lograr que la composición del cuerpo electoral se refleje con cierta justicia democrática en la composición del cuerpo de representantes⁶³.

Los efectos desproporcionales y reductores pueden ser buscados intencionalmente con ciertos objetivos políticos como por ejemplo lograr la formación de mayorías “monocolores” (del mismo partido o coalición) o bien, evitar la fragmentación del sistema de partidos. No es extraño, entonces, que un Sistema Proporcional pueda tener tan altos efectos desproporcionales y funcione cerca de la lógica mayoritaria. Puede ser que un partido político obtenga menos escaños, en relación al número de votos obtenidos⁶⁴.

Elementos configuradores del sistema electoral

- a) Número total de los representantes que se elige. Los sistemas electorales influyen en la votación, pues colocan al elector frente a una situación

⁶² AGOZINO, Adalberto, Ciencia Política y Sociología Electoral. Los mecanismos proporcionales buscan obtener un “cociente electoral” y se basa en el principio de dar representación a todo aquel que reúna un número igual o al cociente establecido.

⁶³ VERDUGO, Marinkovic, y GARCÍA BARZELATTO, Ana María, Manual de Derecho Político, Tomo II. La desventaja de los sistemas proporcionales que se basan en cocientes electorales para el reparto de los escaños, radica en el hecho, que dichos cocientes, no son iguales de circunscripción en circunscripción, esto que los escaños tienen distintos “precios”, por dicha razón los votos no valdrían lo mismo a la hora de ser contabilizados para alcanzar un escaño.

⁶⁴ ARTIGA GONZÁLEZ, Álvaro, Sistemas Electorales en El Salvador, Estudios Centroamericanos, número 54, p.

decisoria específica, que está enmarcada en las diversas posibilidades de éxito para los partidos políticos⁶⁵.

- b) Las circunscripciones o división electoral. Es la zona en la cual se tomaran en cuenta los votos emitidos para el reparto de escaños. Existen tres Sistemas de Distribución Territorial: 1) Circunscripciones uninominales: es aquel sistema en que el territorio nacional se divide en tantas circunscripciones o distritos como sea el número de diputados o cargos que se eligen. De tal modo que habrán tantas circunscripciones como cargos a cubrir. 2) Circunscripciones plurinominales: es aquel sistema en el que el territorio nacional se divide en varias circunscripciones o distritos y en cada uno de ellos procede elegir varios cargos, correspondiendo al elector votar por una lista que contiene el número de cargos⁶⁶. 3) Sistema de Colegio Único Nacional: es aquel en el que no hay división del territorio del Estado y, en consecuencia, todo el electorado constituye una gran circunscripción y cada ciudadano vota por tantos candidatos como cargos haya que cubrir en el país entero⁶⁷.
- c) La forma de las candidaturas. Básicamente es posible afirmar que los tipos de candidaturas pueden resumirse en dos: Candidatura Personal y Candidatura de Lista. 1) Candidatura Personal. En este tipo de candidatura los votos se computan a favor del candidato por el cual el votante ha emitido el sufragio, en este caso se vota por una persona específica, importa quién es. Por dicha razón el ciudadano y su participación en la vida pública constituyen la esencia de la democracia, por encima de los partidos políticos y de grupos con intereses particulares⁶⁸. 2) Candidatura de Lista. Es la que generalmente manejan los partidos políticos, y aquí los votos se

⁶⁵ AGOZINO, Adalberto, Ciencia Política y Sociología Electoral, op., cit. p. 322. Así surgen los variadísimos sistemas electorales que existen hoy en día y que, en definitiva, tratan de interpretar los resultados electorales para determinar quién ha sido elegido según la decisión del cuerpo electoral.

⁶⁶ PEDICONE DE VALLS, María, Derecho Electoral.

⁶⁷ VERDUGO, Marinkovic y GARCÍA BARZELATTO, Ana María, Manual de Derecho Político, Tomo II.

⁶⁸ SALA DE LO CONSTITUCIONAL, Sentencia de Inconstitucionalidad bajo referencia 61-2009, p.16.

asignan al conjunto de candidatos que aparecen en la lista, se vota por el partido, sin que nos importe verdaderamente quien es el candidato, en algunos casos⁶⁹. Entre las candidaturas de Lista podemos encontrar, las Listas Cerradas y Bloqueadas, las Cerradas y No Bloqueadas y las Abiertas: 2.1) Lista Cerrada y Bloqueada. El elector solo puede votar por la lista, tal como la presentan; no se puede modificar ni los candidatos ni el orden en que se configuran. Implica un monopolio de los partidos políticos en la presentación de los candidatos, al cual queda sometido el elector. 2.2) Lista Cerrada y no Bloqueada. Al votar por ella, el elector puede alterar el orden en los que aparecen los candidatos, señalando su preferencia marcando nombres⁷⁰. 2.3) Listas Abiertas. Son aquellas en que el elector puede reelaborar por completo, no solo alterando el orden de los candidatos, sino también combinando candidatos de diferentes listas.

Otras formas de participación

Ante el auge de los ordenamientos democráticos, los ordenamientos constitucionales han adoptado ciertos mecanismos dirigidos a incorporar más estrechamente al ciudadano al proceso de adopción de decisiones políticas; tales son instituciones o procedimientos de Democracia Semidirecta, que consiste en un conjunto de técnicas mediante las cuales se consulta al cuerpo electoral sobre asuntos específicos de trascendencia política.

A) Plebiscito: consiste en una consulta al cuerpo electoral sobre una cuestión pública o un acto político que es de importancia vital para el Estado.

B) El Referéndum: suele confundirse con el plebiscito, porque también consiste en preguntarle al cuerpo electoral, pero se diferencia ya que el referéndum tiene

⁶⁹ PEDICONE DE VALLS, María, Derecho Electoral.

⁷⁰ URIARTE, Edurne, Introducción a la Ciencia Política.

como objeto de consulta un acto normativo⁷¹. El autor Duverger⁷², señala que esta iniciativa puede ser “formulada” o “no formulada”, dependiendo si se acompaña de un verdadero proyecto de ley, con su debida forma y no solamente con una simple indicación general de la reforma a realizar.

C) Veto Popular: Consiste en la facultad que se concede al cuerpo electoral para que dentro de cierto plazo, contados desde la aprobación de un proyecto de ley, hasta su entrada en vigencia, la posibilidad de consultar a la ciudadanía sobre su aceptación a rechazo.

D) Revocatoria de Mandato: Es la facultad del cuerpo electoral para solicitar se consulte a la ciudadanía la expiración del mandato de un gobernante antes del término de su periodo. Si el resultado es adverso al gobernante este debe cesar en sus funciones⁷³.

Los principios establecidos en la Constitución General de la República y por el TEPJF para garantizar que la renovación del Poder Legislativo y del Poder Ejecutivo son:

Principios explícitos

⁷¹ En ese sentido, para el autor Alejandro Silva, el Referéndum puede ser de diferentes clases: 1) Constitucional o Legal. Según la materia jurídico normativa sobre la que recae. 2) Facultativo u Obligatorio. Es Obligatorio si, aprobada una ley, debe someterse a la consulta del electorado, y Facultativo, cuando puede o no someterse a esta según lo resuelva el órgano autorizado para convocarla. 3) Puede ser Anterior o de Consulta, o Posterior o de Ratificación. Cuando importa aprobación de lo decidido o actuado por quien está en el ejercicio del poder, toma más bien la denominación de Plebiscito, aunque este vocablo se usa como sinónimo de Referéndum. C) Iniciativa Popular. Consiste en la facultad del cuerpo electoral para proponer al Órgano Legislativo que legisle sobre una determinada materia. En SILVA BASCUÑÁN, Alejandro, Derecho Político Ensayo de una Síntesis.

⁷² DUVERGER, Maurice, Instituciones Políticas y Derecho Constitucional.

⁷³ VERDUGO, Marinkovic y GARCÍA BARZELATTO, Ana María, Manual de Derecho Político.

Estos principios rectores que deben regir los procesos electorales están previstos en la Constitución Federal (artículo 41, base V, apartado A, párrafo 1, CPEUM). La SCJN, el TEPJF y Jesús Orozco⁷⁴ han definido cada uno de los principios rectores como a continuación se muestra:

- **Certeza**

Para la SCJN “...consiste en dotar de facultades expresas a las autoridades locales de modo que todos los participantes en el proceso electoral conozcan previamente con claridad y seguridad las reglas a que su propia actuación y la de las autoridades electorales están sujetas” (Jurisprudencia 144/2005, SCJN).

Según Orozco el principio de certeza va unido al de objetividad. Ambos principios exigen que los “actos y procedimientos electorales se basen en el conocimiento seguro y claro de lo que efectivamente es, sin manipulaciones o adulteraciones y con independencia del sentir, pensar o interés de integrantes de los órganos electorales, reduciendo al mínimo la posibilidad de errar y desterrando en lo posible cualquier vestigio de vaguedad o ambigüedad, así como de cualquier duda o suspicacia, a fin de que aquellos adquieran el carácter de auténticos. [...] los actos y procedimientos deben ser veraces, reales y ajustados a los hechos (no solo a las normas jurídicas)”⁷⁵.

- **Legalidad**

Para la SCJN es “...la garantía formal para que los ciudadanos y las autoridades electorales actúen en estricto apego a las disposiciones consignadas en la ley, de tal manera que no se emitan o desplieguen conductas caprichosas o arbitrarias al margen del texto normativo”⁷⁶.

⁷⁴ <http://campusvirtual.te.gob.mx/Cursos/mod/lesson/view.php?id=98&pageid=111> (1997, 346-348)

⁷⁵ <http://campusvirtual.te.gob.mx/Cursos/mod/lesson/view.php?id=98&pageid=111> (1997, 346-347).

⁷⁶ (Jurisprudencia 144/2005, SCJN).

Conforme a Orozco implica que el actuar de las autoridades electorales federales y locales debe apegarse al derecho. Es decir, todo acto o procedimiento que realicen debe estar sustentado en una norma jurídica, acorde a la Constitución

- **Independencia**

Según la SCJN son “...los conceptos de autonomía en el funcionamiento e independencia en las decisiones de las autoridades electorales implican una garantía constitucional a favor de los ciudadanos y de los propios partidos políticos, y se refiere a aquella situación institucional que permite a las autoridades electorales emitir sus decisiones con plena imparcialidad y en estricto apego a la normatividad aplicable al caso, sin tener que acatar o someterse a indicaciones, instrucciones, sugerencias o insinuaciones provenientes de superiores jerárquicos, de otros poderes del Estado o de personas con las que guardan alguna relación de afinidad política, social o cultural”.⁷⁷

Orozco señala que los órganos electorales deben “actuar con autonomía y libertad frente a los demás órganos del poder público y las eventuales presiones de los diversos partidos políticos, a fin de estar en aptitud de actuar y resolver en sus méritos, conforme a derecho y de manera objetiva e imparcial, los asuntos de su competencia”⁷⁸.

- **Imparcialidad**

Conforme a la SCJN “...consiste en que en el ejercicio de sus funciones las autoridades electorales eviten irregularidades, desviaciones o la proclividad partidista”⁷⁹.

Para Orozco este principio “exige que los órganos electorales actúen y decidan en el marco de sus atribuciones, de manera objetiva, atendiendo exclusivamente a los méritos y características propias del asunto en cuestión, por encima de sus

⁷⁷ (Jurisprudencia 144/2005, SCJN).

⁷⁸ <http://campusvirtual.te.gob.mx/Cursos/mod/lesson/view.php?id=98&pageid=111> (1997, 348)

⁷⁹ (Jurisprudencia 144/2005, SCJN)

preferencias políticas, es decir, supeditando cualquier interés personal o partidario al servicio de la voluntad del ciudadano y de la democracia”⁸⁰ .

- **Máxima publicidad**

Implica la facilidad de acceso, exhaustividad en la búsqueda, localización, generación y entrega de la información solicitada. Asimismo, cualquier información que de acuerdo con la ley es pública, conserva esa calidad y naturaleza, por lo que debe darse a conocer, con excepción de la confidencial, esto es, aquella que contiene datos de las personas que conciernen a su vida íntima o privada, o que generen su identificación por parte de terceros, como sería el domicilio⁸¹ .

- **Objetividad**

De acuerdo con la SCJN “...obliga a que las normas y mecanismos del proceso electoral estén diseñadas para evitar situaciones conflictivas sobre los actos previos a la jornada electoral, durante su desarrollo y en las etapas posteriores a la misma”⁸² .

Principios implícitos

El TEPJF al interpretar la Constitución ha establecido otros principios fundamentales y ha sostenido que su cumplimiento en un proceso electoral “...debe ser imprescindible para que una elección se considere producto del ejercicio popular de la soberanía, dentro del sistema jurídico-político construido en la Carta Magna y en las leyes electorales estatales, que están inclusive elevadas a

⁸⁰ <http://campusvirtual.te.gob.mx/Cursos/mod/lesson/view.php?id=98&pageid=111> (1997, 348)

⁸¹ (Tesis VIII/2014, Jurisprudencias 4/2009 y 12/2012, TEPJF)

<http://www.te.gob.mx/iuse/tesisjur.aspx?idTesis=VIII/2014>

<http://sief.te.gob.mx/iuse/tesisjur.aspx?idTesis=4/2009>

<http://sief.te.gob.mx/iuse/tesisjur.aspx?idTesis=12/2012>

⁸² (Jurisprudencia 144/2005, SCJN)

rango constitucional, y son imperativos, de orden público, de obediencia inexcusable y no son renunciables”⁸³, por lo que deben regir en toda elección para que pueda ser considerada democrática. Tales principios se pueden explicar de la siguiente manera⁸⁴:

- **Elecciones libres, auténticas y periódicas**

En el terreno político estos principios implican que el elector debe quedar libre de ciertas formas explícitas de coacción.

Las libertades elementales consisten en que:

- El voto no se vea influido por intimidación ni soborno. Es decir, que el ciudadano no reciba castigo ni recompensa por su voto individual.
- Emita su voto en el escenario antes mencionado, garantizado por sus libertades públicas.
- Vote con pleno conocimiento de las propuestas políticas derivado de una equitativa posibilidad de difusión de las propuestas de los partidos políticos.

- **Sufragio universal, libre, secreto y directo**

Al respecto, la sentencia hace tres consideraciones:

- Universalidad del sufragio. Se funda en el principio de un hombre, un voto. Con base en este principio, se pretende la máxima extensión del cuerpo electoral para asegurar la coincidencia del electorado activo con la capacidad de derecho público.

⁸³ (Tesis X/2001, TEPJF) <http://sief.te.gob.mx/iuse/tesisjur.aspx?idTesis=X/2001>

⁸⁴ <http://portal.te.gob.mx/colecciones/sentencias/html/SUP/2000/JRC/SUP-JRC-00487-2000.htm> (SUP-JRC-487/2000):

- Libertad de sufragio. Su principal componente es la vigencia efectiva de las libertades políticas, se traduce en que el voto no debe estar sujeto a presión, intimidación o coacción alguna.
- Secreto del sufragio. Constituye exigencia fundamental de su libertad, considerada desde la óptica individualista. El secreto del voto es en todo caso un derecho del ciudadano-elector, no una obligación jurídica o un principio objetivo.

- **Equidad en el financiamiento de los partidos y sus campañas**

Implica brindar condiciones similares o mínimas de oportunidad a las personas que postulan una candidatura en el ámbito de la participación política (candidatura y campaña electoral).

- **Equidad en el acceso a los medios de comunicación**

La Sala Superior del TEPJF ha destacado la importancia que tienen los medios de difusión en el intercambio de información durante las campañas electorales y que los partidos políticos y candidatos accedan en condiciones equitativas a los espacios en la radio y televisión, para transmitir con eficacia sus mensajes, producto de la penetración que tienen en la ciudadanía.

- **Control de la constitucionalidad, convencionalidad y legalidad**

Implica el control de la constitucionalidad, convencionalidad y legalidad de los actos y resoluciones electorales. Se puede señalar que este se refiere al cumplimiento de lo dispuesto por el artículo 1 de la CPEUM, el cual establece la obligación de interpretar siempre la Constitución, tratados internacionales y demás leyes de la manera más beneficiosa para la personas en lo que respecta a la defensa de sus derechos político-electorales.

- **Definitividad**

Previsto también en los artículos 41 y 116 constitucionales, que rigen la materia electoral, conforme al cual las distintas etapas del proceso comicial, una vez agotadas son definitivamente concluidas, sin que exista la posibilidad legal de reponerlas, entraña la vinculación de las autoridades electorales, en tanto que son depositarias de la función de organizar los procesos electorales, de velar por la legalidad del mismo, y la restitución cuando adviertan circunstancias que pudieran afectar los resultados⁸⁵.

En este sentido, las resoluciones y los actos emitidos, llevados a cabo por las autoridades electorales correspondientes, con relación con el desarrollo de un proceso electoral, adquieren definitividad a la conclusión de cada una de las etapas en que dichos actos se emiten, con la finalidad esencial de otorgarle certeza al desarrollo de los comicios, así como seguridad jurídica a los participantes en los mismos⁸⁶.

⁸⁵ (SUP-JIN-359/2012) <http://portal.te.gob.mx/colecciones/sentencias/html/SUP/2012/JIN/SUP-JIN-00359-2012.htm>

⁸⁶ (Tesis XL/99, XII/2001 y CXII/2002,TEPJF)
<http://sief.te.gob.mx/iuse/tesisjur.aspx?idTesis=XL/99>
<http://sief.te.gob.mx/iuse/tesisjur.aspx?idTesis=XII/2001>
<http://sief.te.gob.mx/iuse/tesisjur.aspx?idTesis=CXII/2002>

Los valores del Estado Constitucional democrático

Los Partidos Políticos como defensores de los valores en el Estado Constitucional

Existen diversos puntos de vista filosóficos sobre los “valores”⁸⁷. Para nuestros efectos abordaremos solo algunos de ellos, los que verdaderamente importan para nuestra perspectiva. Como es fácil intuirlo por lo dicho, el “uso constitucional” de este concepto es de origen germano, y procede sucesivamente de la doctrina y la jurisprudencia. Durante la República de Weimar, Rudolf Smend sostuvo que “los derechos fundamentales proclaman un determinado sistema cultural, un sistema de valores, que debe constituir el sentido de la vida estatal”⁸⁸. Luego de la Segunda Guerra Mundial e intentando explicar la Ley Fundamental de 1949, Günter Dürig acuñó la idea de que “la Constitución [es] un sistema de valores global, que al mismo tiempo resulta ser un sistema lógico-jurídico de derechos”. En ambos autores se inspiró el Tribunal Constitucional Federal alemán para adoptar la orientación axiológica que caracteriza su jurisprudencia, especialmente la de sus primeros años⁸⁹.

Los valores son conceptos axiológicos; responden al criterio de lo que puede ser calificado como bueno, como lo mejor. En el plano de la moral tenemos que la bondad y la valentía son valores humanos socialmente reconocidos como tales, mientras que la maldad y la cobardía son antivalores. Entre tanto, los valores constitucionales representan el catálogo axiológico a partir del cual se derivan el sentido y la finalidad de las demás normas del ordenamiento jurídico. Expresan las

⁸⁷ Para un amplio panorama del tema véase Frondizi, Risieri, ¿Qué son los valores? Introducción a la axiología, 3a. ed., México, Fondo de Cultura Económica, 2004.

⁸⁸ *Verfassung und Verfassungsrecht*, Múnich/Leipzig, Duncker & Humblot, 1928, p. 164 (énfasis añadido). Véase Brage Camazano, Joaquín, “Estudio preliminar”, en Smend, Rudolf, *Ensayos sobre la libertad de expresión, de ciencia y cátedra como derecho fundamental y sobre el Tribunal Constitucional alemán*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2005, pp. XIX y ss.

⁸⁹ Cruz, Luis M., *La Constitución como orden de valores. Problemas jurídicos y políticos*, Granada, Comares, 2005, p. 24 (énfasis añadido).

preferencias acogidas por el poder constituyente como prioritarias y fundamentadoras de la convivencia colectiva.

En el texto “Derechos humanos, Estado de Derecho y Constitución”⁹⁰ tratándose de los valores Constitucionales dice que configuran las opciones ético sociales básicas que deben presidir el orden político, jurídico, económico y cultural de un Estado. Tiene una triple dimensión:

A. Sirven de fundamento al conjunto de disposiciones e instituciones constitucionales, al ordenamiento jurídico en su conjunto;

B. Orientan ese mismo orden jurídico hacia unas metas o fines predeterminados que hacen ilegítima cualquier norma que persiga fines distintos o que obstaculice la consecución de los que están enunciados en el sistema axiológico constitucional y,

C. Ejercen una función crítica en cuanto sirven de criterio o parámetro de valoración para medir la legitimidad de los diferentes hechos y conductas. A diferencia de los principios, los valores sólo tienen de jurídico su significado externo: el hecho de que estén mencionados en la Constitución. Los valores son normas jurídicas porque hacen parte de la constitución. Fuera de ese contexto pueden tener un significado muy diferente, ya sea moral, filosófico o religioso, dependiendo del ámbito en el que aparezcan insertos. Cuando se habla de igualdad de los hombres ante la ley, el valor igualdad tiene un significado jurídico constitucional; contrario de hablar por ejemplo de que todos los hombres son iguales ante los ojos de Dios, el valor igualdad tiene matiz religioso.

Existe conexidad entre valor, principio y regla. Los valores tienden a concentrarse en principios que explicitan su contenido. Los principios, a su vez, se incorporan en reglas o disposiciones específicas en las que los supuestos de aplicación y las consecuencias jurídicas se hallan tipificadas en términos de mayor precisión.

⁹⁰ PEREZ, A, (1995). Derechos humanos, Estado de Derecho y Constitución. Tecnos, Madrid, 288.

Tenemos, por ejemplo, que el valor igualdad, que se encuentra enunciado en el preámbulo de la Constitución, aparece inserto en el principio de la igualdad real del artículo 4. Este principio, a su vez, está incorporado en la regla que prescribe que las relaciones familiares se basan en la igualdad de derechos y deberes dentro de la pareja.

Las elecciones son el fundamento de la democracia representativa. La tarea de organizar las elecciones y garantizar que sean auténticas y respeten la voluntad ciudadana está en manos de las autoridades electorales.

Los países democráticos tienen distintos tipos de autoridades electorales. Su historia, tipo de democracia, contexto social y político determinan el diseño particular que adopta cada país. En las democracias europeas es común encontrar que las elecciones son organizadas por una oficina que depende del Poder Ejecutivo. En América Latina, en cambio, las elecciones son generalmente organizadas por un organismo autónomo. Tanto en Europa como en América Latina, las elecciones son generalmente revisadas o calificadas por el Poder Judicial, a través de tribunales constitucionales, especializados o de otras materias.

Sin embargo, todas las autoridades electorales tienen la misma tarea de organizar y calificar los comicios de acuerdo con los principios básicos que aseguran la autenticidad de un proceso electoral.

En México, las instituciones encargadas de organizar y calificar las elecciones ejercen muchas facultades. Este fenómeno es consecuencia de la historia inmediata del país. Los años de gobierno de un partido hegemónico y el largo proceso de negociaciones conocido como transición hacia la democracia —enfocada principalmente en asegurar la efectiva renovación de los poderes Legislativo y Ejecutivo— resultaron en una estructura electoral altamente especializada.

La especialización de las autoridades electorales en México permite asegurar la autenticidad de las elecciones. En este caso, la organización de las elecciones está en manos de un organismo público autónomo, mientras que la justicia electoral queda a cargo de un tribunal especializado perteneciente al Poder Judicial.

Las autoridades son los órganos del Estado que en ejercicio de sus funciones emiten actos o resoluciones que afectan a las personas físicas o morales. Una autoridad electoral es, por consecuencia, un órgano encargado de cumplir algunas de las funciones del Estado relacionadas con la organización y vigilancia de los procedimientos democráticos de acceso al poder público.

El papel de las autoridades electorales es clave para el funcionamiento de la democracia moderna. En un régimen democrático, los ciudadanos eligen mediante el voto a sus representantes, quienes tomarán en su nombre las decisiones políticas. Garantizar la celebración auténtica y periódica de los comicios es la tarea fundamental de las autoridades electorales.

La evolución del Estado que conocemos actualmente o más bien llamado Estado moderno, se ha venido enfocando durante los últimos tres siglos en la construcción de la democracia constitucional, que con el tiempo se ha convertido, en el Estado constitucional democrático actual, con variaciones y diversos grados de intensidad, en la forma de gobierno prevaleciente. Por lo que, la Constitución se presenta como la fuente primordial de los derechos y de las obligaciones. Este tipo de régimen, se ha caracterizado, a la vez, por la adopción del conjunto de reglas de procedimiento para la toma de las decisiones colectivas incluyentes que le son propias a las democracias en cuanto formas de gobierno, y por un conjunto de reglas, valores y principios que definen al “estado constitucional”. En otras palabras, podemos decir, que las democracias constitucionales son formas de gobierno democráticas en las que el ejercicio del poder político está regulado y limitado con base en los postulados del constitucionalismo moderno.

Ahora bien, la vigencia del orden constitucional se tiene como uno de los contrafuertes, lo que es fundamental para la consolidación de la sociedad moderna. En el Estado constitucional existe una limitante del poder y es a través de la constitución ejecutándose como un derecho positivo, ésta limitante, estructura al poder como un poder jurídicado. La Constitución en un Estado democrático de derecho descansa en la existencia de medios de control constitucional, principios, y valores, de tal forma que, establece un equilibrio entre los poderes, característicos de un Estado democrático, el cual no sólo se asienta en las limitaciones sino también en la existencia de diversos principios y controles a través de los cuales esas limitaciones se hacen efectivas. Así tenemos que, el Estado de derecho democrático no sólo combina imperio y contundencia, sino que, aplica todo esta serie de mecanismos para el respeto de la vida humana, el reconocimiento de los valores que ordenan y garantizan la vida en sociedad. Aún así, debe quedar claro el hecho de que la democracia como forma de gobierno no necesariamente supone la presencia de un Estado constitucional, ni un Estado constitucional implica, indefectiblemente, que el ejercicio del poder político se presente en forma democrática.

El concepto de Estado ha sido objeto de innumerables estudios por parte de la Ciencia Política, la Teoría del Estado y el Derecho Constitucional⁹¹. El término “Estado” deriva de la palabra latina status, cuya aplicación a la realidad jurídico-política, como la usamos y la conocemos fue introducida por primera vez por MAQUIAVELO⁹² en los párrafos iniciales de El Príncipe y, a partir de ello, se utiliza en el sentido de comunidad política, o de órgano del poder.

⁹¹ NORIEGA, A., Los derechos sociales creación de la revolución de 1910 y de la Constitución de 1917, Universidad Nacional Autónoma de México, 1998, p. 20.

⁹² Maquiavelo entiende por Estado, como un poder central soberano, el cual es legislador y decidor sin ningún tipo de competencias, sobre los asuntos que conciernen a la colectividad en temas interiores o exteriores. La República como forma de Estado diferente de la monarquía, manifestando, todos los Estados, todos los dominios que han tenido y tienen soberanía sobre los hombres han sido y son repúblicas o principados. La República, es un cuerpo público y colectivo que posee acentos democráticos o aristocráticos, mientras que el

Basta recordar que desde la antigüedad el hombre se ha agrupado, actuando por medio de grupos primitivos en los cuales había cierta organización y principios de orden, durante su desarrollo se han observado formaciones sociales permanentes en donde la obediencia de los súbditos está condicionada por muy poderosos motivos, tanto de temor como de esperanza y, junto con ellos, también por los más diversos intereses⁹³. Con el tiempo se han presentado muchas formas de organización social y política: polis, ciudad, imperio, república, que representaban a la agrupación humana asentada en un territorio con cierto orden y una determinada actividad y fines⁹⁴.

Europa ha sido el precursor del Estado moderno cuyos orígenes como actualmente se le conoce, son fijados a finales de la Edad Media y principios del Renacimiento⁹⁵. En efecto, las circunstancias del Estado moderno, se evalúan a partir del siglo XV, como son la concentración de un poder central único frente al sistema medieval, donde existía un poder fragmentado entre el poder feudal, el poder de las ciudades, el de los reyes, el clero representado por el Papado y, por otra parte, el Emperador del Sacro Imperio Romano Germánico. Con la paz de Westfalia de 1648, que dio fin a la guerra de 30 años⁹⁶, surgió el principio de que el Estado es soberano y tiene facultad para imponer su régimen jurídico interno y

principado está dominado por la estatura del príncipe y por el poder unificador de su voluntad de dominación. Los principados se adquieren por el valor, por la fortuna, por la maldad, por el favor de los ciudadanos. La famosa frase “el fin justifica los medios”, se refiere al fin supremo del Estado, que no es otro que su conservación. Vid. MAQUIAVELO, N, *El Príncipe*, traducción por Miguel Ángel Granada, Alianza editorial, Madrid, 1981, pp. 37, 101, 82, 84-87 y 126.

⁹³ WEBER, M., *El político y el científico*, traducción Francisco Rubio Llorente, Alianza, Madrid, 1998, pp. 86-87

⁹⁴ Vid. KRADER, L., *La formación del Estado*, editorial labor, S.A., Barcelona, España, 1972.

⁹⁵ Vid. ACOSTA ROMERO, M., *Teoría General del Derecho Administrativo*, Porrúa, 1995, p. 89

⁹⁶ Vid. DUCHHARDT, H., “La Paz de Westfalia como Lieu de Mémoire en Alemania y Europa”, *Revista Pedralbes*, número 19, 1999, pp. 147, 149.

establecer la política interna y exterior. La paz de Westfalia entre otras cosas vinculó el orden constitucional del Imperio con los estados vecinos y conllevó no sólo considerables alteraciones territoriales, también terminó el proceso de emancipación que duró ochenta años de una nueva República y reconoció oficialmente la soberanía de una nueva entidad política, en forma de confederación, lo cual representa un giro crucial en la historia de Europa.

Surgiendo una de las características esenciales del Estado la cual, estriba en la capacidad de organizarse a sí mismo, es decir, de acuerdo con su propio derecho. Esto implica que ningún Estado puede ser democrático si su organización no tiene como origen el ejercicio de autodeterminación y si no se actúa la soberanía en el momento en que se establecen las instituciones que guiarán el devenir estatal⁹⁷. En efecto, el Estado constitucional surge precisamente como respuesta a los excesos del Estado absolutista y tiene dos propósitos básicos, tal como lo recoge el artículo 16 de la Declaración Francesa, por un lado el principio de división de poderes y por otra parte la protección de los derechos humanos de todas las personas⁹⁸.

En tanto, la democracia es algo complejo, ya que puede distinguirse a través de tres aspectos: como principio de legitimación, como ideal y como sistema político⁹⁹. Aunado a ello, es pertinente tener en consideración que las representaciones que se tienen de la democracia divergen de país a país, pues en

⁹⁷ En este sentido Carpizo, señala que el pueblo se otorga una constitución directamente o por medio de sus representantes, además la puede cambiar a través de los procedimientos que ella misma señala o extrajurídicamente mediante una revolución. Vid. CARPIZO, J., "Concepto de Democracia y Sistema de Gobierno en América Latina," en Boletín Mexicano de Derecho Comparado, n° 119, 2007, pp. 345-363.

⁹⁸ Vid. CARBONELL, M., Una historia de los derechos fundamentales, Porrúa, México, 2005, p. 35.

⁹⁹ Vid. SARTORI, G., Elementos de teoría política, traducción María Luz Morán Calvo-Sotelo, Alianza, Madrid, 1992, pp. 43

su construcción intervienen concepciones clásicas, nociones históricas, instituciones, procedimientos, principios de representación y participación.

Por ello, la democracia no es tan solo un procedimiento de elección de gobernantes y de participación ciudadana, sino también un conjunto de valores políticos que aseveran la libertad y los derechos ciudadanos para permitir la estabilidad política y social¹⁰⁰. Vaclav HAVEL, expresidente de la extinta Checoslovaquia, en un discurso pronunciado en el año de 1990, en sesión del Congreso estadounidense, señaló que la forma de conceptualizar a la democracia sería como “un ideal por el que continuamente debemos luchar aunque nunca logremos alcanzarlo”¹⁰¹. En tanto, Octavio PAZ, en su momento expresó, que la democracia no puede ser sino una conquista popular, siendo menester que la gente por sí misma y a través de la acción la encuentre y, en cada caso, la invente¹⁰². Dentro de la democracia el pluralismo juega un papel fundamental como un valor democrático que remite a una sociedad donde conviven pacífica y productivamente diversos puntos de vista, intereses y proyectos, que en ocasiones pueden entrar en conflicto, los cuales deben resolverse dentro de las reglas del juego aceptadas por todos y respetando las diferencias¹⁰³.

¹⁰⁰ Vid. SARTORI, G., Elementos de teoría política, en id., p. 37

¹⁰¹ Discurso transcrito por DRYZEK, J., “La democracia en tiempos capitalistas”, Revista del Senado de la República: Congreso y gobernabilidad, LVII Legislatura, Volumen 5, No. 16, Julio – Septiembre 1999, p. 268.

¹⁰² Vid. PAZ, O., El voto y la representación democrática, Instituto Federal Electoral, México, diciembre de 1997, p. 7.

¹⁰³ INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL, “Los valores democráticos,” Apuntes de cultura democrática, Tomo I, diciembre 1997, México, p. 30.

Crisis de legitimidad del Sistema de Partidos en el mundo

La lógica del financiamiento público y privado en los Sistemas de Partido

La importancia del dinero en la política ha sido reconocida durante mucho tiempo, incluso existen indicios de compra de votos en la antigua Grecia¹⁰⁴. Las franquicias postales que fueron introducidas para los miembros del congreso en el Reino Unido en 1660 y en los Estados Unidos en 1775 pueden ser consideradas la primera implementación de financiamiento público indirecto¹⁰⁵. Sin embargo, las primeras medidas legislativas directas adoptadas para controlar los gastos e ingresos de los partidos políticos y para prohibir ciertas prácticas y conductas durante las elecciones se remontan a finales del siglo XIX. Esas iniciativas políticas fueron justificadas por argumentos vinculados a criterios de orden económico y ético en torno al funcionamiento de la democracia deseada¹⁰⁶. Por ejemplo, la Ley de Prácticas Corruptas e Ilícitas del Reino Unido de 1883 introdujo topes de gastos estrictos para cada distrito electoral, el requisito de registros como evidencia de que los topes de gastos no fueron rebasados y regulaciones firmes para garantizar el cumplimiento¹⁰⁷.

El tema del financiamiento de los partidos políticos empezó a adquirir más relevancia con la universalización del sufragio, cuando los recursos privados dejaron de ser suficientes para llevar a cabo una campaña y ganar un puesto de elección popular. Desde aquel momento cambió la lógica de operación de los partidos, de hacer campaña y financiarla, así como la manera de conseguir apoyo del electorado. Como consecuencia, el financiamiento y la fiscalización se convirtieron en los aspectos centrales de las regulaciones del funcionamiento de los partidos políticos¹⁰⁸. Entre los países pioneros en la regulación del

¹⁰⁴ (Öhman y Zainulbhai 2009, 16)

¹⁰⁵ (Öhman y Zainulbhai 2009, 2; Glassman 2007, 1-2)

¹⁰⁶ (Alcocer 1993, 18; De Sousa 2005, 5)

¹⁰⁷ (Öhman y Zainulbhai 2009, 45)

¹⁰⁸ (Gilas 2013, 103)

financiamiento público de los partidos políticos se encuentra Uruguay, Costa Rica y Argentina en 1928, 1954 y 1959, respectivamente; el primer país europeo en adoptar esta práctica fue Alemania Occidental en 1959¹⁰⁹.

Más adelante, el tema del financiamiento político adquirió de nuevo gran relevancia en las agendas políticas nacionales de la mayoría de las democracias occidentales en los años 60 y 70. Este interés renovado se puede explicar por el deseo de los legisladores de reducir el costo de las campañas, promover la igualdad de oportunidades, contribuir a la construcción del sistema de partidos (en las democracias en vía de consolidación) y promover una participación política económica limitada de los ciudadanos a través de incentivos fiscales¹¹⁰.

Durante las últimas décadas en todo el mundo ha aumentado considerablemente las iniciativas para regular el dinero en la política a través de requisitos de divulgación, diversas prohibiciones y límites y la administración del financiamiento público¹¹¹. Esta tendencia tiene que ver con la tercera ola de la democratización¹¹², con casos de corrupción relacionados con los partidos políticos¹¹³ y con los permanentemente crecientes costos de la política en las democracias modernas¹¹⁴.

Los crecientes costos de la política se derivan del mayor uso de los medios de comunicación y de técnicas de campaña más costosas. También se deben a la profesionalización interna de los partidos, lo que implica que hoy en día tengan mucho más personal que hace veinte o treinta años y los sueldos generen mayores costos. Además, el declive importante en el número de miembros de partidos implica que hay menos voluntarios trabajando en sus actividades de campaña, lo que les obliga a contratar profesionales remunerados¹¹⁵.

¹⁰⁹ (Öhman y Zainulbhai 2009, 57)

¹¹⁰ (Alcocer 1993, 18-21)

¹¹¹ (Öhman y Zainulbhai 2009, 16)

¹¹² (IDEA y TEPJF 2015, 397-8)

¹¹³ (De Sousa 2005, 5)

¹¹⁴ (Van Biezen 2003, 35; Zovatto 2007, 746)

¹¹⁵ (Van Biezen 2003, 35)

Sin embargo, cabe destacar que las democracias consolidadas europeas con partidos institucionalizados antiguos y bajos niveles de corrupción, como el Reino Unido, Suiza y los países escandinavos, han sido más reacios a implementar una transición del régimen liberal y voluntario a uno regulador en comparación con las nuevas democracias en consolidación, que tienen partidos frágiles y que están más expuestas al fraude electoral y a la corrupción política¹¹⁶.

Los primeros reglamentos adoptados para controlar los gastos e ingresos de los partidos políticos se remontan a finales del siglo XIX. Cada vez se regula más el dinero en la política. Esta tendencia tiene que ver con la tercera ola de la democratización, con casos de corrupción relacionados con los partidos políticos y con los permanentemente crecientes costos de la política en las democracias modernas.

Principales reglas sobre el financiamiento

El marco legal debe garantizar que todos los partidos políticos y candidatos reciban un trato igualitario en cuanto a las disposiciones legales que rigen el financiamiento y los gastos de campaña.

Una de las principales características de una democracia es la celebración de elecciones multipartidistas. La disponibilidad de alternativas creíbles depende de la existencia de partidos políticos robustos. A su vez, los partidos políticos requieren una base sólida para financiar sus campañas electorales y sus funciones ordinarias. Por lo tanto, es una práctica aceptable que el marco legal considere aspectos relativos al financiamiento de campañas de partidos y candidatos. En ocasiones las disposiciones relativas al financiamiento no se encuentran en la legislación electoral sino en otro tipo de leyes.

¹¹⁶ (De Sousa 2005, 6)

Básicamente, existen dos formas de financiar a los partidos y candidatos: mediante recursos públicos y mediante recursos privados. El marco legal puede tomar en cuenta aspectos relativos al financiamiento de campañas electorales a partir de algunas normas internacionalmente reconocidas:

- La existencia de un sistema transparente de revelación pública del financiamiento recibido por cualquier partido o candidato;
- El principio de no discriminación en relación al acceso a fondos públicos para cualquier partido o candidato;
- La distribución del financiamiento público sobre una base equitativa; y

La igualdad de reglas y condiciones para todos los partidos y candidatos.

La imposición de límites a las contribuciones o a los gastos de campaña no tiene mucho sentido si no existen requisitos para una rendición de cuentas transparente y para revelar públicamente los informes respectivos. En el marco legal se puede exigir que se presenten informes de todas las contribuciones y gastos a intervalos razonables. También se deben establecer con toda claridad en el marco legal las sanciones aplicables por no presentar los informes requeridos o hacerlo de manera dolosa, las cuales deben ser proporcionales a la gravedad de la falta. Por ejemplo, no es recomendable descalificar a los candidatos para contender en las elecciones o para ocupar el cargo que hayan obtenido debido a pequeñas irregularidades en los informes presentados. El marco legal también debe especificar a la instancia responsable de recibir, analizar y conservar los informes de ingresos y gastos de campaña presentados, así como indicar claramente dónde y cuándo estarán disponibles esos informes para escrutinio público. La ley debe permitir el acceso público a los informes financieros de campaña para que puedan ser revisados por otros partidos, candidatos o electores interesados.

Los sistemas electorales y de partidos en la composición del poder legislativo mexicano.

Interacción e influjo de los sistemas electorales y de partidos en la representación legislativa en México

En el sistema político mexicano la pluralidad ideológica, el número y la representación de los partidos políticos comenzó a manifestarse en el Poder Legislativo Federal, particularmente, en la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión como consecuencia del influjo del sistema electoral.

El número de partidos en la Cámara Baja ha sido variable. Durante el trienio de 1946 a 1949 se tenía una representación legislativa de dos partidos: PRI y PAN. Posteriormente, las tres siguientes legislaturas tuvieron una representación de tres partidos: PRI, PAN y PPS; de 1958 a 1979 (con excepción de la representación legislativa de 1961 a 1964, en que sólo el PRI, PAN y PPS tenían representación) cuatro eran los partidos que estaban representados: PRI, PAN, PPS y PARM.

A partir de 1979, la representación de los partidos políticos en México ha ido en aumento en el seno de la Cámara Baja. Sin embargo, el problema no ha sido la representación que han tenido los partidos sino la sobrerrepresentación del PRI, que se ha visto favorecida por las fórmulas electorales. Así por ejemplo, el PRI que había obtenido el 73.5% de votos en las elecciones para diputados en 1946 tenía el 91% de los escaños, es decir, 17.5% de sobrerrepresentación; en 1949, el 2.7% de sobrerrepresentación; en 1952, el 19.5%; en 1955, el 4.6%; en 1958, el 6.2%; en 1961, el 6.4%; en 1964, el -3% de subrepresentación (86.3% de votos contra el 83.3% de escaños); en 1967, el 0.2%; en 1970, el 3.4%; en 1973, el 12.1%; en 1976, el 2.2%; en 1979, el 4.3%; en 1982, el 5.4%; en 1985, el 7.3%; en

1988, el 0.9%; en 1991, el 0% (64% de votos contra 64% de escaños); en 1994, el 10%; y en 1997, el 8% de sobrerrepresentación.¹¹⁷

El PRI tenía hasta antes de las elecciones de 1988 una representación hegemónica en la Cámara de Diputados y hasta los años 60 en la de Senadores una representación única. Con la reforma electoral de 1963, que incluyó a los “diputados de partido” inició el proceso de la integración plural, pero, sólo de la Cámara de Diputados; más adelante con la reforma de 1977 se favoreció al pluralismo al introducir el sistema mixto de mayoría relativa y representación proporcional. Esto permitió a la oposición contar con 100 curules y al partido mayoritario con 300. Es importante señalar, que las reformas constitucionales y reglamentarias de 1977 en materia electoral no fueron una concesión gratuita del gobierno federal a los partidos políticos de oposición. Estas reformas tuvieron como antecedente la presión política del movimiento del 68, con lo cual se inició el proceso de democratización en México surgiendo con gran energía y carácter masivo el reclamo democrático en el país, orientado a cambiar las condiciones generales de la vida política.¹¹⁸

El espíritu libertario conjugado con los anhelos, aspiraciones y las luchas del pueblo mexicano como el movimiento de 1968¹¹⁹ han contribuido a la progresiva evolución del sistema electoral. De esta forma, el influjo electoral se ha reflejado

en la composición política del Congreso en tres momentos: primero, en la representación hegemónica del PRI en la Cámara de Diputados y única en la de Senadores; segundo, con la representación mayoritaria (con

¹¹⁷ Crespo, José Antonio, Sistemas de partidos y nuevas formas de representación política, en La construcción de instituciones para la democracia en América Latina, IFE, Grupo Edición, México 1999, p.91

¹¹⁸ Woldenberg KaraKowsky, José, México: la mecánica de su cambio democrático, en Derecho y legislación electoral, 30 años después de 1968, Miguel Ángel Porrúa, 1ª Edición, México 1999, pp. 27y 28

¹¹⁹ Autores varios, Derecho y legislación electoral , 30 años después de 1968, Miguel Ángel Porrúa, 1ª Edición, México 1999.

sobrerrepresentación) primero sólo en la Cámara de Diputados y luego en ambas cámaras; y tercero, con un pluralismo completo en todo el Congreso. Por este motivo, se afirma que de 1929 hasta antes de las elecciones de 1988, se haya tenido la hegemonía de un solo partido, y de 1988 hasta antes de las elecciones de 1997, el predominio de un solo partido.

Posteriormente, con los resultados de las elecciones federales de 2000, la premisa anterior no sólo se ratificó, sino por primera vez una fuerza política distinta al partido “oficial” alternó en la Presidencia de la República. El partido del presidente por segunda ocasión no obtuvo la mayoría absoluta en la Cámara de Diputados, aunque con respecto a la anterior Legislatura la correlación de fuerzas cambió: el PRI disminuyó su caudal de escaños en un -5.6% obteniendo 211 diputados; el PAN aumentó en un +17% obteniendo 207, y finalmente, el PRD disminuyó en – 14.6% obteniendo 52 diputados, que representan el 42.2%, el 41.4% y el 10.4% de los escaños, respectivamente.

Con base en las correlaciones de fuerzas durante la LVII y LVIII Legislaturas de la Cámara de Diputados, se puede observar lo siguiente:

1º Una constante derivada de los resultados federales de 1997 y 2000 ha sido que el partido del presidente no ha obtenido la mayoría absoluta en la Cámara de Diputados.

2º Para conseguir la mayoría absoluta el partido del presidente requería y requiere de la coalición con otro u otros partidos:

a) Durante la LVII Legislatura con por lo menos uno de los partidos opositores más grandes (PAN o PRD) o de los dos más pequeños (PT y PVEM), y

b) Durante la LVIII Legislatura con por lo menos uno de los partidos opositores grandes (PRI o PRD). Cabe señalar, que el porcentaje conjunto de escaños de los partidos pequeños (6%) es insuficiente para que el partido del presidente pueda alcanzar la mayoría absoluta.

Por tanto, el tránsito de un sistema de partido predominante, hasta antes de los comicios federales de 1997, ha sido hacia un modelo multipartidista, cuyas características de acuerdo con la tipología sartoriana son:

1. Ningún partido mantiene una mayoría absoluta, y
2. La fuerza o la debilidad relativa de los partidos se puede clasificar conforme a su relativa indispensabilidad o dispensabilidad para las coaliciones, y/o
3. Su capacidad potencial de imitación (chantaje).¹²⁰

Entre las variables¹²¹ que contribuyeron a la transición multipartidista¹²² destacan las últimas reformas (de 1963 hasta 1996) que se implementaron en el sistema electoral mexicano, las cuales gradualmente generaron una mayor competitividad entre los partidos políticos contendientes en las elecciones federales de 1997.

Los comicios de 1997¹²³ sentaron un precedente en la vida política de México. Por vez primera en la historia política del país, el Partido Revolucionario Institucional (PRI) perdió la mayoría absoluta al obtener 11'427,548 votos (39.1 por ciento), con

¹²⁰ Sartori, Giovanni.

¹²¹ A este respecto, Rodríguez-Aguilera de Prat, Cesáreo y Martínez Martínez, Rafael, *ibid*, pp. 60 y 66 nos señalan que “el sistema de gobierno, el sistema electoral y los cleavages cruzados que quiebran una sociedad son algunos de los responsables de la configuración del sistema de partidos.” Más adelante, agrega: “el sistema electoral genera (...), efectos sobre la construcción del sistema de partidos y sobre la proporcionalidad de los resultados electorales.”

¹²² Guerrero Gutiérrez, Eduardo, Competencia Partidista e inestabilidad del gabinete político en México, en la revista *Política y gobierno*, Vol. VIII, núm. 1, México, primer semestre de 2001, p. 48. Al respecto, este autor, nos señala que “en un contexto de competencia multipartidista, los amplios poderes de remoción y nombramiento del Ejecutivo ya no son las herramientas de un ‘gran árbitro-dador’, sino los medios de negociación a los que un gobernante pragmático y acotado tiene que recurrir para forjar coaliciones y escapar de la parálisis gubernamental.”

¹²³ A este respecto, Moctezuma Barragán, Gonzalo, *La transición democrática en México, Derecho y legislación electoral, 30 años después de 1968*, Miguel Ángel Porrúa, 1ª Edición, México 1999, p. 14, nos señala que “el 6 de julio de 1997 tuvieron lugar las que podrían calificarse como las primeras elecciones libres y correctas.” Y que “el nuevo equilibrio entre las fuerzas políticas del país ofrece hoy un sistema de partidos competitivo con gobiernos locales divididos o compartidos (...)”, que “los comicios del 6 de julio son en estricto sentido producto de un proceso de apertura gradual, prolongado y limitado, más que de un proceso natural de democratización.”

los cuales obtuvo 239 legisladores que representaron el 47.8 por ciento de los congresistas en la H. Cámara de Diputados de la LVII Legislatura. Por su parte, los cuatro partidos opositores (PRD, PAN, PVEM y PT) obtuvieron 261 diputados que representan el 52.2 por ciento de la Cámara Baja, lo cual les permitió integrar un bloque parlamentario para contrarrestar la mayoría relativa del otrora partido gobernante.

Antes de las elecciones federales de 1997, en México existía un sistema de partido hegemónico-predominante que garantizaba mayorías muy numerosas al partido del presidente, a tal grado, que la alta disciplina partidista daba como resultado un equilibrio de poder que se inclinaba a favor del ejecutivo, quedando la acción autónoma del Congreso completamente anulada.

En síntesis, el influjo del sistema electoral ha contribuido a la transición del sistema de partido, generando una pluralidad ideológica en las cámaras del Congreso de la Unión y, por ende, una nueva relación entre los poderes ejecutivo y legislativo federal. La génesis y evolución de este proceso se observa con mayor claridad desde 1946 hasta nuestros días en la composición la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.

Actualmente el Congreso de la Unión o la 63 Legislatura, que se integró a partir del 1 de septiembre de 2014, el Instituto Nacional Electoral (INE) realizó la asignación final de diputados plurinominales y, con ello, definió cómo quedarán las bancadas en el Palacio Legislativo de San Lázaro. La primera fuerza en la Cámara baja es del Partido Revolucionario Institucional (PRI), con 203 legisladores (155 de mayoría relativa y 48 plurinominales). En segundo lugar está el Partido Acción Nacional (PAN), con 108 (55 de mayoría relativa y 53 plurinominales), y en tercero el Partido de la Revolución Democrática (PRD), con 55 (28 de mayoría y 27 plurinominales). La cuarta fuerza será el Partido Verde (PVEM), con 47 asientos (29 de mayoría relativa y 18 plurinominales), más de los que ha tenido en cualquier otra Legislatura. En quinta posición se ubicará el partido de izquierda Morena, con 35 diputados (14 de mayoría relativa y 21 plurinominales), y en la sexta Movimiento Ciudadano (MC), con 25 (10 de mayoría

y 15 plurinominales). Las bancadas con menor peso son las de Nueva Alianza (Panal), con 11 legisladores; Encuentro Social (PES), con ocho, y Partido del Trabajo (PT), con seis.

CAPÍTULO 2

**ESTADO ACTUAL. LA SOBRERREGULACIÓN DE LOS RECURSOS
PÚBLICOS Y PRIVADOS EN EL SISTEMA DE PARTIDOS. CRONOLOGÍA
CASOS RELEVANTES.**

En México, es hasta 1977 que los partidos políticos fueron reconocidos constitucionalmente como entes fundamentales para la democracia del país. Las reformas que se aprobaron en México a partir de los años 90 fueron encaminadas a fortalecer el sistema de partidos, otorgándoles importantes prerrogativas y estableciendo un monopolio de los mismos para la postulación de candidatos en las elecciones populares. Sin embargo, en la actualidad ya no son el único medio de acceso al poder, pues la reforma constitucional de 2012 reconoció la posibilidad de que ciudadanos interesados participen en la contienda electoral como candidatos independientes.

Los partidos políticos son actores importantes en un régimen democrático, pues no solo funcionan como instrumentos para postular a los ciudadanos en las elecciones, también sirven como mediadores entre el gobierno y los ciudadanos; agregan y ordenan intereses de la sociedad, y definen el debate político predominante en un Estado.

Como primer paso, se puede hacer referencia a tres reformas en las que, si bien hubo cuestiones relacionadas al tema del de financiamiento, su contenido más importante estaba en otros temas, pero no puede dejar de reseñarse por su valor como precedente. La reforma electoral de 1977, pionera en el proceso transicional mexicano, señalaba que los partidos debían contar con un conjunto “mínimo de elementos” a fin de obtener el voto del electorado. Así eran beneficiarios de prerrogativas como: el apoyo en la impresión de propaganda y apoyo en franquicias postales y telegráficas. Además, en la realización de rifas y sorteos para obtener recursos, los partidos políticos contaban con un régimen fiscal especial¹²⁴.

En 1986 se tuvo la primera reglamentación en cuanto a financiamiento público destinado a los gastos en proceso electoral. La legislación señalaba que la

¹²⁴ (LOPPE, artículo 48)

Comisión Federal Electoral debía determinar un “costo mínimo de campaña de diputado”, a partir del cual se establecía una cantidad total a repartirse al multiplicar el costo mínimo de campaña por el número de candidatos a diputado registrados por el principio de mayoría relativa. El financiamiento público se repartía en un 50% de forma proporcional al número de votos por partido en la elección de diputados, y la otra mitad se otorgaba también proporcionalmente, según el número de diputados que tenía cada uno de los partidos¹²⁵.

De tal manera, la Comisión Federal Electoral estableció para el periodo 1989-1991 un costo mínimo de campaña de \$43,750 que multiplicado por 2,190 candidatos a diputados registrados, daba como resultado la suma de \$95,812,500¹²⁶. Un ejemplo del procedimiento de 1986 para calcular asignar el financiamiento público¹²⁷.

En 1990, con la reforma electoral que también creó el Instituto Federal Electoral (IFE), se diversificó el otorgamiento de financiamiento político al establecer el financiamiento por rubros adicionales al electoral. Así, existía financiamiento por¹²⁸:

1) Actividad electoral, asignado según la votación por partido en las elecciones de diputados y senadores. Para esto, se multiplicaba el “costo mínimo de campaña” de diputado y de senador por el número de candidatos propietarios por mayoría relativa registrados para el cargo correspondiente. El resultado se dividía entre la votación nacional emitida en la elección propia para obtener el “valor unitario del voto”, el cual se multiplicaba por el número de votos válidos obtenidos por cada partido para determinar el monto que correspondía a cada partido. Es decir, el monto total por cada concepto se dividía de manera proporcional con base en la votación obtenida en la última elección. De tal manera, se

¹²⁵ (CFE, artículo 61)

¹²⁶ (Acuerdo CG03/2002, Antecedente II)

¹²⁷ <https://www.youtube.com/embed/Blh-HIbXLVs>

¹²⁸ (Cofipe 1990, artículo 49)

calcularon y asignaron dos montos distintos, uno para la elección de diputados y otro para la elección de senadores.

2) Actividades generales, mismo que se integraba por un 10% del concepto anterior y se daba de forma igualitaria;

3) Subrogación, cantidad que equivalía al 50% del salario de los legisladores de cada partido;

4) Actividades específicas, consistía en la reintegración al patrimonio del partido de hasta un 50% de lo que se hubiese gastado en actividades de difusión de la cultura democrática, investigación y capacitación.

Posteriormente, se desarrolló una nueva fórmula para calcular y asignar el financiamiento público para actividades electorales, introducida por la reforma electoral de 1990¹²⁹.

Para 1993 se introdujeron reglas entorno a los topes máximos del financiamiento obtenido por los partidos, que fuera distinto al público. Así, el monto total de estas aportaciones no podía exceder el 10% del total de los recursos públicos que les fueran asignados. También las aportaciones a título individual quedaron limitadas al 1% para personas físicas y al 5% para personas morales, en ambos casos los porcentajes eran, también, respecto del monto total de financiamiento público¹³⁰.

Además, con esta reforma se estableció el catálogo de sujetos de los cuales estaba prohibido recibir financiamiento: cualquier poder público, centralizado, paraestatal, de cualquier orden de gobierno; extranjeros, personas físicas o morales, o bien, personas que trabajaran o vivieran en el extranjero; organismos internacionales; iglesias o agrupaciones religiosas y ministros de culto; y asociaciones mercantiles¹³¹.

La regulación del financiamiento público en México se remonta hasta 1986. En 1990, en total existían cuatro tipos de financiamiento público: el financiamiento por

¹²⁹ <https://www.youtube.com/embed/IXtYy5w97bw>

¹³⁰ (Cofipe 1993, artículo 49)

¹³¹ (Cofipe 1993, artículo 49.2)

actividad electoral, por actividades generales, por subrogación y por actividades específicas. La reforma de 1993 estableció topes al financiamiento privado y prohibiciones a recibir financiamiento de sujetos especificados.

Reforma electoral 1977

En el contexto político que se vivió previo a la reforma, fue que en 1970 Luis Echeverría gana las elecciones presidenciales con un gran descontento social. En 1976 José López Portillo compite como candidato único a la presidencia de la República, lo que impulsó al gobierno a reformar la ley para incentivar la participación de partidos y organizaciones políticas en las contiendas electorales. El Partido Comunista Mexicano obtuvo registro nacional, financiamiento público y representantes en la Cámara de Diputados.

En esta etapa, se da una reforma constitucional encaminada al multipartidismo, la cual buscaba tres objetivos principales: primero, Inclusión de fuerzas políticas ausentes, a partidos y asociaciones políticas; segundo, que se diera el derecho de participación a partidos nacionales en elecciones locales; y finalmente, un cambio de naturaleza de los partidos políticos (interés público y carácter nacional).

El Gobierno Federal expidió la Ley de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales (LOPPE), cuya principal aportación fue permitir el ingreso a la vida institucional de fuerzas políticas "no incluidas" y propiciar su representación en los órganos legislativos. La LOPPE modificó la integración de la Comisión Federal Electoral y permitió la participación de los partidos políticos registrados –ya fuera bajo la figura de registro condicionado o definitivo- en igualdad de condiciones.

La Comisión quedó conformada por el Secretario de Gobernación, un representante de cada una de las cámaras legislativas, un representante de cada partido político con registro y un notario público.

Las prerrogativas de los partidos políticos, se da bajo los siguientes puntos:

- Registro condicionado: Debían realizar actividades políticas previas durante los cuatro años anteriores a la solicitud.
- Registro definitivo: Debían conseguir el 1.5% de la votación en la elección por la que se le había otorgado el registro.
- Financiamiento público: Concesión de elementos mínimos para sus actividades; y,
- Campañas y mecanismos de difusión: Acceso permanente a medios de comunicación y despliegue campañas electorales.

Reforma electoral 1986-1987

Es en el año de 1986, en el cual se tuvo la primera reglamentación en cuanto a financiamiento público destinado a los gastos en proceso electoral. La legislación señalaba que en aquel entonces, la Comisión Federal Electoral debía determinar un “costo mínimo de campaña de diputado”, a partir del cual se establecía una cantidad total a repartirse al multiplicar el costo mínimo de campaña por el número de candidatos a diputado registrados por el principio de mayoría relativa. El financiamiento público se repartía en un 50% de forma proporcional al número de votos por partido en la elección de diputados, y la otra mitad se otorgaba también proporcionalmente, según el número de diputados que tenía cada uno de los partidos¹³².

En el año de 1987, el Congreso de la Unión realizó una reforma Constitucional para introducir el criterio de representación proporcional en la integración de la Comisión Federal Electoral.

¹³² (CFE, artículo 61).

Reforma electoral 1990. IFE

En 1990, con la reforma electoral que también creó el Instituto Federal Electoral (IFE), se diversificó el otorgamiento de financiamiento político al establecer el financiamiento por rubros adicionales al electoral. Así, existía financiamiento por¹³³:

1) Actividad electoral, asignado según la votación por partido en las elecciones de diputados y senadores. Para esto, se multiplicaba el “costo mínimo de campaña” de diputado y de senador por el número de candidatos propietarios por mayoría relativa registrados para el cargo correspondiente. El resultado se dividía entre la votación nacional emitida en la elección propia para obtener el “valor unitario del voto”, el cual se multiplicaba por el número de votos válidos obtenidos por cada partido para determinar el monto que correspondía a cada partido. Es decir, el monto total por cada concepto se dividía de manera proporcional con base en la votación obtenida en la última elección. De tal manera, se calcularon y asignaron dos montos distintos, uno para la elección de diputados y otro para la elección de senadores.

2) Actividades generales, mismo que se integraba por un 10% del concepto anterior y se daba de forma igualitaria;

3) Subrogación, cantidad que equivalía al 50% del salario de los legisladores de cada partido;

4) Actividades específicas, consistía en la reintegración al patrimonio del partido de hasta un 50% de lo que se hubiese gastado en actividades de difusión de la cultura democrática, investigación y capacitación.

Da como resultado, una nueva fórmula para efectuar el cálculo y de este modo, asignar el financiamiento público para actividades electorales, introducida por la reforma electoral de 1990.

¹³³¹³³ (Cofipe 1990, artículo 49)

Como resultado de las Reformas realizadas a la Constitución en materia electoral, el Congreso de la Unión expidió el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE) y ordena la creación del Instituto Federal Electoral (IFE), a fin de contar con una institución imparcial que dé certeza, transparencia y legalidad a las elecciones federales.

Al momento de su fundación, el Consejo General, máximo órgano de dirección del IFE, estaba compuesto por los siguientes funcionarios:

- El Presidente del Consejo General, que era el Secretario de Gobernación.
- Seis Consejeros Magistrados, personalidades sin filiación partidista con una solida formación académica y profesional en el campo de derecho, propuestos por el Presidente de la República y aprobados por las dos terceras partes de la Cámara de Diputados.
- El Director y el Secretario General del Instituto.
- Dos diputados y dos senadores (representantes de los dos grupos parlamentarios más numerosos en cada Cámara).
- Un número variable de representantes partidistas que se fijaba de acuerdo con los resultados que obtuvieran en la última elección.

Reformas electorales 1993 y 1994. Prohibición al financiamiento extranjero

En 1993, mediante la reforma al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales aprobada ese año, el Poder Legislativo de la Unión otorgó al IFE las siguientes atribuciones:

1. Declarar la validez de las elecciones de diputados y senadores
2. Expedir constancias de mayoría para los ganadores de estos cargos
3. Establecer topes a los gastos de campaña

El Congreso de la Unión también le otorgó al Consejo General del Instituto la facultad de designar al Secretario General y a los Directores Ejecutivos por voto de las dos terceras partes de sus miembros y a propuesta del Consejero Presidente. Anteriormente, el nombramiento de los Directores Ejecutivos era competencia del Director General.

Para 1993 se introdujeron reglas entorno a los topes máximos del financiamiento obtenido por los partidos, que fuera distinto al público. Así, el monto total de estas aportaciones no podía exceder el 10% del total de los recursos públicos que les fueran asignados. También las aportaciones a título individual quedaron limitadas al 1% para personas físicas y al 5% para personas morales, en ambos casos los porcentajes eran, también, respecto del monto total de financiamiento público¹³⁴.

Para 1994, la reforma electoral aprobada ese año instituyó la figura de "Consejeros Ciudadanos", personalidades propuestas por las fracciones partidarias en la Cámara de Diputados y electos por el voto de las dos terceras partes de sus miembros sin considerar la profesión o título que poseyeran. Por su parte, los partidos políticos conservaron un representante con voz, pero sin voto en las decisiones del Consejo General.

En este año, el Consejo General del IFE quedó organizado de la siguiente forma:

- Un Presidente del Consejo General (Secretario de Gobernación)
- Seis consejeros ciudadanos
- Cuatro consejeros del poder legislativo
- Representantes de los partidos políticos con registro

Gracias a esta reforma, los Consejeros Ciudadanos contaron con la mayoría de votos en el Consejo General del IFE y con ello aumentó su influencia dentro de él, así como en los procesos de toma de decisiones de los órganos de dirección.

¹³⁴ (Cofipe 1993, artículo 49)

También se ampliaron las atribuciones de los órganos de dirección del IFE a nivel estatal y distrital.

Además, con esta reforma se estableció el catálogo de sujetos de los cuales estaba prohibido recibir financiamiento: cualquier poder público, centralizado, paraestatal, de cualquier orden de gobierno; extranjeros, personas físicas o morales, o bien, personas que trabajaran o vivieran en el extranjero; organismos internacionales; iglesias o agrupaciones religiosas y ministros de culto; y asociaciones mercantiles¹³⁵.

El sistema de fiscalización de 1993, aunque el Cofipe de 1990 estableció que los partidos políticos informaran anualmente al IFE el empleo del financiamiento público¹³⁶, la ley no establecía reglas para la fiscalización de estos recursos. Por lo tanto, en México la fiscalización real tiene antecedentes legislativos que se remontan hasta apenas 1993, cuando mediante la reforma al Cofipe se incluyó una disposición que preveía la existencia de procedimientos de control y vigilancia del origen y uso de los recursos de los partidos políticos¹³⁷.

Con la reforma de 1993, se estableció que los partidos políticos deberían presentar informes anuales y de campaña, sobre el origen y monto de los ingresos que recibían por cualquier modalidad de financiamiento, así como su empleo y aplicación. La presentación de informes se realizaba conforme al siguiente esquema¹³⁸: en el caso de los informes anuales, se debían presentar a más tardar dentro de los 90 días siguientes al último día de diciembre del año del ejercicio que se reportaba, en dicho informe se reportaban los ingresos totales y gastos ordinarios que los partidos y las agrupaciones políticas hayan realizado durante el ejercicio objeto del informe; hablando de informes de campaña, estos debían presentarse a más tardar dentro de los 90 días siguientes contados a partir del día en que concluían las campañas electorales y el contenido de estos era respecto

¹³⁵ (Cofipe 1993, artículo 49.2)

¹³⁶ (Cofipe 1990, artículo 49.5)

¹³⁷ (Cofipe 1993, artículos 49-A, 49-B y 49-C)

¹³⁸ (Cofipe 1993, artículo 49-A)

de la especificación de los gastos que el partido político y el candidato hayan realizado en el ámbito territorial correspondiente a cada una de las campañas de sus candidatos.

Los informes se presentaban ante una comisión de consejeros designada por el entonces Consejo General del IFE¹³⁹. Esta comisión contaba con 60 días para revisar los informes anuales y 120 días para los de campañas, y estaba facultada para solicitar documentación adicional a los sujetos fiscalizados en caso de alguna inconsistencia, o bien comprobar la veracidad de lo reportado en los informes. Los partidos políticos contaban con un plazo de 10 días para cumplir con el requerimiento¹⁴⁰.

Una vez que había vencido el plazo genérico de resolución, o el otorgado para subsanar alguna deficiencia o irregularidad, la Comisión contaba con un plazo de 20 días para elaborar un dictamen consolidado que debía presentar al Consejo General dentro de los tres días siguientes a su conclusión. El dictamen debía contar con¹⁴¹:

- El resultado y las conclusiones de la revisión de los informes,
- La mención de los errores o irregularidades encontradas en los mismos, y
- El señalamiento de las aclaraciones o rectificaciones que presentaron los partidos políticos.

Entonces no se establecía un plazo específico para la resolución del Consejo General del IFE, ni requisitos expresos en el contenido de la misma, pero en caso de que los partidos la impugnaran, se señalaba que la autoridad debía remitir el dictamen, la resolución y el informe respectivo a la Sala Central del Tribunal Electoral Federal (TRIFE)¹⁴².

¹³⁹ (Cofipe 1993, artículos 49.6 y 49-A).

¹⁴⁰ (Cofipe 1993, artículo 49-A)

¹⁴¹ (Cofipe 1993, artículo 49-A)

¹⁴² (Cofipe 1993, artículo 49-A)

En México la fiscalización de los ingresos y gastos de los partidos políticos surgió con la reforma electoral de 1993. Los partidos estaban obligados a entregar informes anuales y de campaña, los cuales eran fiscalizados por una comisión de Consejeros designada por el Consejo General del IFE.

Reforma electoral 1996

El Congreso de la Unión realizó una nueva reforma electoral al aprobar la modificación del artículo 41 constitucional, así como un nuevo Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. Entre los aspectos más importantes de esta reforma destacan los siguientes:

1. Se reforzó la autonomía e independencia del IFE al desligar por completo al Poder Ejecutivo de su integración y se reservó el voto dentro de los órganos de dirección para los consejeros ciudadanos.
2. El nuevo artículo 41 de la Constitución estableció que "la organización de las elecciones es una función estatal que se realiza a través de un organismo público autónomo denominado Instituto Federal Electoral, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios, en cuya integración participan el Poder Legislativo de la Unión, los partidos políticos nacionales y los ciudadanos, en los términos que ordene la ley".
3. Se eliminaron las figuras de Director y de Secretario General del IFE y se crearon la Presidencia del Consejo General y la Secretaría Ejecutiva.
4. Se crearon las comisiones permanentes a cargo de consejeros electorales, lo que permitió que el Consejo General contara con mecanismos para supervisar las actividades de la rama ejecutiva del IFE.
5. Se estableció en nueve el número de miembros del Consejo General con derecho a voto, por lo que el Consejo General quedó constituido por:
 - El Consejero Presidente del Instituto (con derecho a voz y voto)

- Ocho consejeros electorales (con derecho a voz y voto)
- Un Secretario Ejecutivo (sólo con derecho a voz)
- Consejeros del Poder Legislativo (sólo con derecho a voz)
- Representantes de cada partido político con registro (sólo con derecho a voz)

La reforma electoral de 1996 y tuvo distintos efectos, además de otorgar autonomía e independencia total al IFE, la reforma de 1996 estableció reglas que atendían a diversas condiciones de competencia entre los distintos partidos políticos, entre ellas, en materia de financiamiento, se determinaron reglas de primer orden, a saber:

a) En el propio texto constitucional se plasmó la preeminencia del financiamiento público sobre el privado¹⁴³. Para garantizar este principio, se establecieron reglas estrictas sobre los recursos que no encuadraban bajo este rubro. Primero, se prohibieron las aportaciones anónimas –exceptuando el dinero que se pudiera recabar en colectas– y segundo, en armonía con lo anterior, las aportaciones de particulares en lo individual no podían sobrepasar el 0.05% del financiamiento para actividades ordinarias y en su conjunto no podían sobrepasar el 10% del mismo financiamiento¹⁴⁴.

b) El monto total del financiamiento público para el sostenimiento de actividades ordinarias permanentes se basaba en “los costos mínimos de campaña” para diputado, senador y Presidente, determinados por el Instituto Federal Electoral (IFE). En el caso de los montos correspondientes a diputado y senador, el “costo mínimo” de la campaña correspondiente se multiplicaba por el número de representantes a elegir por ambos principios y el número de partidos políticos con representación en el congreso. Para obtener el costo mínimo de campaña de Presidente, se multiplicaba el costo mínimo de la campaña de diputados por el número de diputados por el principio de mayoría relativa, dividiendo el resultado

¹⁴³ (CPEUM, artículo 41, fracción II)

¹⁴⁴ (Cofipe 1996, artículo 49.11)

entre el número de días que duraba la campaña para diputado, y multiplicando por el número de días que duraba la campaña para Presidente. La suma de estos tres montos se distribuía en un 70% de forma proporcional al porcentaje de votación obtenida en la última elección de diputados federales, y el restante 30% equitativamente a los partidos con representación en el Congreso de la Unión¹⁴⁵. Esto implica que con esta reforma México pasó de un modelo de distribución proporcional a uno mixto.

Cabe mencionar que los costos mínimos de campaña aprobados por el IFE para el ejercicio de 1998 fueron: para diputado \$226,031.66; para senador \$456,899.95, y para Presidente de la República \$148,109,981.62¹⁴⁶.

c) Se determinó una asignación presupuestaria adicional la cual estaba etiquetada, es decir, destinada a actividades determinadas de antemano, que en este caso eran los “gastos de campaña”. Esto se tradujo a que en año de elecciones los partidos recibían un monto adicional a lo que les correspondía para el desempeño de sus actividades ordinarias¹⁴⁷, de tal manera que recibían financiamiento público doble en años electorales.

d) Se incrementó el porcentaje de reembolso para los partidos políticos por el desempeño de actividades de investigación, capacitación y difusión de la cultura democrática quedando en un máximo de 75% del gasto realizado. Éstas actividades desde la reforma electoral de 1990 ya eran conocidas como “específicas”¹⁴⁸.

Es necesario señalar la intencionalidad que en alguna medida se puede advertir del contenido de la legislación de 1996 en esta materia. Existió la idea de asegurar que la competencia por el poder político no tuviera lugar en condiciones absolutamente desproporcionadas. De ahí que la asignación de porcentajes de distribución proporcional tuviera como fin tornar más equitativas las elecciones. De

¹⁴⁵ (Cofipe 1996, artículo 49.7, inciso a)

¹⁴⁶ (Acuerdo CG03/2002, Considerado 2)

¹⁴⁷ (Cofipe 1996, artículo 49.7, inciso b)

¹⁴⁸ (Cofipe 1996, artículo 49.7, inciso c)

igual forma, la preeminencia del financiamiento público sobre cualquier otro, conlleva el reconocimiento de que los partidos son organizaciones que pertenecen al Estado mexicano –no al gobierno– y éste asume que la autonomía de ellos es importante e implica compromisos de carácter presupuestal. En razón del punto anterior, el financiamiento es público, en clave de transparencia, también en el sentido de que se privilegia su publicidad, por ello la prohibición de las aportaciones anónimas¹⁴⁹.

Aunado a lo anterior, en 1996 se dio a los partidos un conjunto de prerrogativas adicionales (que pueden considerarse como financiamiento público indirecto) que a todas luces debían reducir los rubros de gastos que debían realizar. Primero, adicionalmente a los tiempos de radio y televisión que podían contratar los partidos políticos, fueron asignados tiempos durante las campañas comprados por el IFE. El IFE podía adquirir hasta 400 spots en televisión y 10,000 en radio para ponerlos a disposición de los partidos durante las campañas, siempre y cuando el costo total de los promocionales no excediera el 20% del financiamiento público que correspondía a los partidos políticos para las campañas en año de elección presidencial y el 12% cuando sólo se elegía a integrantes del Congreso de la Unión. Estos promocionales fueron asignados mensualmente aplicando la misma regla de 70-30 que fue introducida para la asignación del financiamiento público¹⁵⁰. Además, los funcionarios electorales y los representantes de los partidos políticos nacionales gozaban de franquicias postales y descuentos en las tarifas de transportes¹⁵¹.

Con la reforma electoral de 1996 se estableció que el procedimiento o sistema de fiscalización no era sólo aplicable a las elecciones federales, también lo era para los procesos comiciales de los estados de la República y del Distrito Federal, dado que las disposiciones constitucionales enunciadas en materia de fiscalización se reproducían en los artículos 41, 116 y 122.

¹⁴⁹ (Córdova 2011, 355)

¹⁵⁰ (Cofipe 1996, artículo 47, párrafos 1 y 3)

¹⁵¹ (Cofipe 1996, artículo 132.1)

La reforma estableció que la facultad fiscalizadora estuviera a cargo de la Comisión de Fiscalización de los Recursos de los Partidos y Agrupaciones Políticas del IFE, integrada por seis consejeros electorales y cuyo secretario técnico era el titular de la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos¹⁵². Asimismo, estableció que los partidos políticos presentaran sus informes anuales y de campaña, sobre el origen y monto de los ingresos que recibieran por cualquier modalidad de financiamiento, así como su empleo y aplicación, ante la mencionada Comisión, órgano permanente en la estructura del Consejo General del IFE, con facultades expresas para verificar que los partidos políticos se ajusten a lo establecido por la ley electoral en cuanto al origen y aplicación de sus recursos¹⁵³.

En materia de la presentación de informes, solamente cambiaron los plazos de la siguiente manera¹⁵⁴: en el caso del informe anual se daba con una temporalidad de más tardar dentro de los 60 días siguientes al último día de diciembre del año del ejercicio que se reportaba, su contenido era respecto de los ingresos totales y gastos ordinarios que los partidos y las agrupaciones políticas hubieran realizado durante el ejercicio objeto del informe; en el caso de los informes de campaña, estos se presentaban a más tardar dentro de los 60 días siguientes, contados a partir del día en que concluían las campañas electorales, en dicho informe se debía presentar la especificación de los gastos que el partido político y el candidato hubieran realizado en el ámbito territorial correspondiente a cada una de las campañas de sus candidatos.

El sistema de vigilancia y control de 1996 descansaba en cinco pilares¹⁵⁵:

- Corroboración de que se respetaron los límites legalmente establecidos en cuanto a las aportaciones recibidas, al igual que en los montos de gastos ejercidos.

¹⁵² (Cofipe 1996, artículos 49.6 y 49-A)

¹⁵³ (Agiss 2008, 13)

¹⁵⁴ (Cofipe 1996, artículo 49-A)

¹⁵⁵ (Cofipe 1996, artículo 49-A)

- Verificación de que los recursos fuesen aplicados al rubro para el cual estaban destinados, es decir, actividades ordinarias partidistas, las propias de obtención del voto ciudadano en campañas electorales y, por supuesto las de afectación específica.
- Certeza en cuanto diversos elementos de los gastos realizados como: a) la razón del pago; b) fecha de realización; c) la persona que recibió el pago por prestación de servicios, o bien por transmitir algún derecho real; d) el objeto de pago; y e) el funcionario partidista que autorizó y realizó el mismo.
- Satisfacción de requisitos contables, así como los provenientes del derecho fiscal, civil y/o mercantil.
- Imposición de sanciones en caso de incumplimiento de las disposiciones en la materia.

Bajo estas reglas el IFE y el propio Tribunal se enfrentaron a casos en los cuales las facultades de investigación y los estándares de individualización de las sanciones resultaban problemáticos. Aunado a ello, en los asuntos mediáticamente denominados Pemexgate y Amigos de Fox, las conductas infractoras alcanzaban sanciones consistentes en multas de varios millones de pesos (1,000 millones y 545 millones, respectivamente), lo cual ocasionó que existieran varias situaciones tensas entre los sujetos regulados y las autoridades¹⁵⁶.

Con la reforma 1996, los plazos para entregar los informes anuales y de campaña fueron recortados de 90 a 60 días. Además, se creó la Comisión de Fiscalización de los Recursos de los Partidos y Agrupaciones Políticas del IFE, autoridad responsable de la fiscalización.

¹⁵⁶ (Córdova y Murayama 2007, 262)

Reforma electoral 2002

No fue sino hasta la reforma efectuada en el año 2002 que las disposiciones se ampliaron, incluyendo sanciones a los partidos que incumplieran con dicho precepto. La cuota de género obligaba postular candidaturas tanto por el principio de mayoría relativa como de representación proporcional e incluyó el criterio de alternancia de género en cada tramo para integración de listas plurinominales; las sanciones por incumplimiento culminaban con la negativa de registro de candidaturas, excepto cuando las precandidaturas fueran resultado de aplicar un método de elección directa. Vale la pena destacar que durante esos años los avances obtenidos, en materia de derechos políticos de las mujeres, no fueron resultado de una estrategia concertada ni tuvieron un impacto cuantitativo destacable en el número de diputadas y senadoras electas. Los debates que suscitaron las sucesivas reformas al COFIPE al interior de los partidos políticos y el Congreso de la Unión, así lo demuestran, aunque la ruta crítica de la cuota de género permite dejar constancia que tanto los Acuerdos del Consejo General del Instituto Federal Electoral (CGIFE) como del propio Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), fueron importantes recursos para garantizar el cumplimiento de la acción afirmativa contemplada en el marco regulatorio vigente¹⁵⁷.

Con esta reforma se procuró la equidad de género en el ejercicio de los derechos político-electorales. Se estableció para los partidos políticos la obligación de promover la igualdad de oportunidades y la equidad entre hombres y mujeres a través de postulaciones a cargos de elección popular en el Congreso de la Unión.

Se determinó la aplicación de la cuota 70/30 candidaturas a diputados y senadores, y en listas de RP en cada uno de los tres primeros segmentos habrá

¹⁵⁷ (http://genero.ife.org.mx/rutacritica/genero_nivel_federal.html, 2014)

una candidatura de género distinto. Con sanciones por incumplimiento. Quedan exceptuadas las candidaturas que sean resultado del método de selección directa.

Reforma electoral 2003 y 2005.

En 2003 se realizaron cambios en los requisitos para integrar un partido o Agrupación Política Nacional (APN). Para 2005, se reconoció el derecho de votar de los mexicanos residentes en el extranjero para la elección de Presidente de la República.

Reforma electoral 2007-2008.

Nuevos cambios se venían gestando y de este modo llegaron los cambios a la vida democrática del país, pues se da una reforma constitucional en 2008, la cual posteriormente en 2008 concluye con una reforma legal en 2008. La fragmentación de la voluntad del electorado expresada en las urnas y el adelgazamiento del voto duro fueron incentivos para una competencia electoral álgida que llegó a que, a pesar del aumento exponencial de recursos al alcance de los actores políticos, éstos echaran mano de cantidades de dinero que sobrepasaban lo estipulado por la ley. Ese fue el contexto de los casos conocidos como Pemexgate y Amigos de Fox. En apenas 10 años el modelo de financiamiento que acompañó al cambio democrático parecía haberse agotado. Lo acontecido en las elecciones de 2006 dio la oportunidad para que en las sedes parlamentarias se procesara un cambio a las reglas en materia de financiamiento, aunque en cierta medida la exposición de motivos del Cofipe reiteró como principal eje de actuación la preeminencia del financiamiento público.

El Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales aprobado en ese año por el Congreso de la Unión otorgó al IFE 53 atribuciones con los siguientes objetivos fundamentales:

- Fortalecer la confianza y la credibilidad de la ciudadanía en las elecciones federales.
- Regular el acceso de los partidos políticos y las autoridades electorales a los medios de comunicación.
- Promover la participación ciudadana en las elecciones.
- Asegurar condiciones de equidad y civilidad en las campañas electorales.
- Transparentar el proceso de organización y difusión de los resultados electorales.
- Crear la Contraloría General del IFE con un titular designado por la Cámara de Diputados.
- Crear la Unidad de Fiscalización como órgano con plena autonomía a cargo de un funcionario designado por el Consejo General.

Así, la reforma electoral 2007-2008 (constitucional primero y legal después) en materia de financiamiento estableció los siguientes cambios:

a) El financiamiento para actividades ordinarias respondería a una fórmula consistente en multiplicar el número de ciudadanos inscritos en el padrón electoral por el 0.65% del salario mínimo vigente en el Distrito Federal, abandonando así el financiamiento público calculado con base en “los costos mínimos de campaña”. Este financiamiento se distribuía mediante la fórmula establecida por la reforma 1996: el 70% según la votación obtenida por partido en la elección de diputados inmediata anterior, y el restante 30% de manera igualitaria¹⁵⁸. Este es el procedimiento que todavía se aplica para calcular y asignar el financiamiento para actividades ordinarias, por lo que se describe con más detalle en la siguiente unidad.

¹⁵⁸ (CPEUM, artículo 41, fracción II, inciso a; Cofipe 2008, artículo 78.1, inciso a)

b) El monto asignado mediante el rubro de “gastos de campaña” correspondía a un porcentaje diferenciado respecto del financiamiento para actividades ordinarias. Así, para una elección general (de diputados, senadores y presidente) a los partidos políticos les fue asignada una ministración equivalente al 50% de su financiamiento ordinario, mientras que para una elección intermedia solamente recibieron el 30%¹⁵⁹.

c) Se creó una partida específica para las actividades en materia de educación, capacitación política e investigación equivalente al 3% del total del financiamiento por actividades ordinarias, a distribuirse en un 30% de forma igualitaria y 70% proporcional a la votación obtenida en la última elección de la Cámara de Diputados¹⁶⁰.

d) Las aportaciones de la militancia y de los simpatizantes en su conjunto podían alcanzar un máximo de 10% del tope de gastos de campaña para la elección presidencial, lo cual implicó un cambio en la base considerando que este límite antes se calculaba sobre el financiamiento ordinario. Por su parte, las contribuciones a título individual tenían un límite equivalente al 0.5% del tope de gastos de campaña¹⁶¹.

e) Se establecieron máximos en cuanto al monto que los partidos podían destinar para actividades de proselitismo electoral. Para las elecciones presidenciales el tope quedó fijado en el equivalente al 20% del financiamiento público de campaña establecido para todos los partidos en ese año. La división del resultado anterior entre 300 fue el tope para la elección de diputados, mientras que para los senadores la cantidad se obtenía al multiplicar el monto asignado a los diputados por el número de distritos de la entidad federativa correspondiente¹⁶².

En cuanto a las prerrogativas que pueden considerarse como financiamiento indirecto: el acceso a los medios de comunicación social y el uso del Servicio

¹⁵⁹ (Cofipe 2008, artículo 78.1, inciso b)

¹⁶⁰ (Cofipe 2008, artículo 78.1, inciso c)

¹⁶¹ (Cofipe 2008, artículo 78.4, inciso c)

¹⁶² (Cofipe 2008, artículo 229.4)

Postal Mexicano, se introdujeron algunos cambios. Respecto del acceso a medios se prohibió la compra de tiempos en radio y televisión, determinando que el acceso a ellos sería sólo a través de los tiempos del Estado, administrados por el IFE¹⁶³. De esta manera, durante los procesos electorales se dio a las autoridades electorales la administración de 48 minutos por estación de radio y canal de televisión, mismos que se repartían entre los partidos según la regla de 70-30 aplicada al financiamiento público: 18 minutos durante las precampañas y 41 minutos durante las campañas¹⁶⁴. Fuera de los procesos electorales, los tiempos en radio y televisión fueron distribuidos de forma igualitaria entre los partidos políticos nacionales¹⁶⁵.

En cuanto al uso de franquicias postales se dieron a la autoridad administrativa los insumos económicos necesarios para adquirir un equivalente al 2% del financiamiento público para actividades ordinarias cuando no hubiese proceso electoral y 4% cuando este se estuviera desarrollando. El reparto fue de carácter igualitario entre todos los partidos¹⁶⁶.

A partir de la reforma electoral 2007-2008, el financiamiento público se calculó multiplicando el número de ciudadanos inscritos en el padrón electoral por el 0.65% del salario mínimo vigente en el Distrito Federal. Además, se creó una partida para las actividades específicas y se prohibió la compra de tiempos en radio y televisión.

Producto de la reforma en materia electoral constitucional de 2007 y legal de 2008, se introdujeron cambios importantísimos en materia de fiscalización, tanto en los aspectos organizacionales y de integración de la autoridad electoral, como en cuanto a las atribuciones y procedimientos a los que se ciñó la actuación de la misma, pero también en lo relativo a las conductas, expresadas en deberes, de los sujetos fiscalizados.

¹⁶³ (Cofipe 2008, artículos 49.3, 49.4 y 49.5)

¹⁶⁴ (Cofipe 2008, artículos 55.1, 56.1, 57.1 y 58.1)

¹⁶⁵ (Cofipe 2008, artículo 71)

¹⁶⁶ (Cofipe 2008, artículo 91.1)

En el Instituto Federal Electoral se dio una modificación trascendental. Se sustituyó a la Comisión de Fiscalización de los Recursos de los Partidos y Agrupaciones Políticas y se creó la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos, un órgano técnico de fiscalización de los recursos de los partidos, con autonomía en su gestión, cuyo titular era nombrado por el voto de dos terceras partes de los consejeros del Consejo General del IFE, a propuesta del Consejero Presidente, y su nivel jerárquico dentro del Instituto se estableció como semejante al de la Dirección Ejecutiva del mismo¹⁶⁷. En su interior, la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos debía estar compuesta por¹⁶⁸:

- Dirección General de la Unidad de Fiscalización,
- Dirección de Auditoría de Partidos Políticos, Agrupaciones Políticas y Otros,
- Dirección de Quejas y Procedimientos Oficiosos y
- Dirección de Resoluciones, Normatividad y Consultas.

Se puede destacar del acervo de facultades que el Cofipe daba a la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos para el desempeño de su función, las siguientes¹⁶⁹:

- Recepción y revisión de los informes que se le presentaran.
- Elaboración del proyecto de reglamento de fiscalización que se sometía a la aprobación del Consejo General del Instituto Federal Electoral, y la expedición de normas generales de contabilidad y registro de operaciones.
- Instrucción de los procedimientos que recaían a las quejas presentadas por los partidos en la materia.

¹⁶⁷ (Acuerdo CG323/2008, artículo 69; Acuerdo CG309/2008, artículo 5)

¹⁶⁸ (Acuerdo CG309/2008, artículo 4)

¹⁶⁹ (Cofipe 2008, artículo 81)

- Conducción de los procedimientos de liquidación partidista de aquellas organizaciones que perdieran el registro.
- Elaboración de requerimientos a cualquier persona, en lo concerniente a las operaciones realizadas por los partidos.
- Inoponibilidad de los secretos bancario, fiscal y fiduciario.

Esta última, quizá la más importante de todas, debido a su trasfondo histórico, pero también por su potencialidad hacia el futuro.

Es necesario señalar el que esta última atribución quedara recogida en el texto constitucional tenía como efecto inmediato el que cualquier medio de impugnación que se intentara promover contra la misma, no fuera efectivo. En otras palabras, no sería eficaz como medio de impugnación el juicio de amparo o alguno de los establecidos en materia electoral, esto atendiendo al principio de supremacía constitucional.

En la elaboración y presentación de informes de precampaña, campaña, trimestrales y anuales (estos últimos correspondientes a las actividades ordinarias), hubo diversos cambios, los cuales se vieron reflejados en cuatro tipos de informes, los cuales se describen a continuación¹⁷⁰: La presentación de informes trimestrales, los cuales se presentaban dentro de los 30 días siguientes al término del trimestre. (En el año de proceso electoral se suspendía el deber de presentarlo), debiendo reportar los ingresos y gastos ordinarios, obtenidos y realizados -respectivamente- por los partidos durante todo el periodo; el informe anual, debía ser presentado dentro de los 60 días siguientes al último de diciembre del año de ejercicio, reportándose todos los ingresos y gastos ordinarios, obtenidos y realizados -respectivamente- por los partidos durante todo el periodo; el informe de precampaña, éste se presentaba dentro de los 30 días siguientes a la conclusión de la precampaña, su contenido versaba sobre el origen y monto de los ingresos, así como la información de todos los gastos realizados

¹⁷⁰ (Cofipe 2008, artículo 83)

por los precandidatos; por último, el informe de campaña, el cual se entregaba en dos momentos, uno preliminar al 30 de mayo que debía ser presentado durante los primeros 15 días del mes de junio y el final cuyo término finalizaba 60 días después de la jornada electoral, reportándose todos aquellos gastos realizados por el partido y sus candidatos en el ámbito territorial correspondiente al tipo de campaña.

En cuanto al procedimiento de revisión de los informes, en términos generales se reprodujo el que se determinó en 1996, aplicando el mismo procedimiento para la revisión de los informes anuales y de precampaña. Cabe mencionar que se estableció que la Unidad de Fiscalización, en el caso de haber detectado una irregularidad y solicitado su subsanación, debía informar a los partidos si la irregularidad había quedado subsanada o no. En este último supuesto les otorgaría cinco días para hacerlo¹⁷¹.

Otra modificación importante fue la posibilidad de que la Unidad de Fiscalización, en casos de excepción, iniciara procedimientos extraordinarios de fiscalización los cuales debían ajustarse a lo siguiente¹⁷²:

- a) de uso excepcional;
- b) sólo podían iniciarse previo acuerdo del Consejo General del IFE, y
- c) concluir en un máximo de seis meses, salvo autorización justificada del Consejo.

A estas reglas faltaron disposiciones reglamentarias que definieran, o por lo menos clarificaran los supuestos de procedibilidad. En otras palabras, las tres reglas antes descritas eran las únicas disposiciones al respecto.

A modo de conclusión tenemos que, a partir de la reforma electoral de 2008 los partidos se vieron obligados a entregar, a parte de los informes anuales y de

¹⁷¹ (Cofipe 2008, artículo 84)

¹⁷² (Cofipe 2008, artículo 85)

campaña, también informes trimestrales y de precampaña. Además, se creó la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos como órgano autónomo encargado de la fiscalización de los informes. La función de la Unidad de Fiscalización no estaba limitada por los secretos bancario, fiscal y fiduciario y podía iniciar procedimientos extraordinarios de fiscalización.

Reforma electoral 2014. El esquema actual de financiamiento

La reforma constitucional en materia política-electoral, publicada el 10 de febrero de 2014 rediseñó el régimen electoral mexicano y transformó el Instituto Federal Electoral (IFE) en una autoridad de carácter nacional: el Instituto Nacional Electoral (INE), a fin de homologar los estándares con los que se organizan los procesos electorales federales y locales para garantizar altos niveles de calidad en nuestra democracia electoral.

Además de organizar los procesos electorales federales, el INE se coordina con los organismos electorales locales para la organización de los comicios en las entidades federativas.

El Consejo General del INE se compone de 11 ciudadanos elegidos por la Cámara de Diputados. Uno de ellos funge como Consejero Presidente y los 10 restantes como Consejeros Electorales.

El INE cuenta con un Servicio Profesional Electoral Nacional (SPEN) para asegurar la imparcialidad y profesionalismo de todos los funcionarios que participan en la organización de elecciones, tanto a nivel federal como local.

El Consejo General del INE designa a los consejeros de los organismos electorales locales y puede asumir funciones que le corresponden a dichos institutos en los casos que la Ley prevea.

De acuerdo con la reforma constitucional, entre las funciones principales del INE se encuentran las siguientes:

1. Organizar la elección de los dirigentes de los partidos políticos a petición de estas organizaciones.
 2. Garantizar que los candidatos independientes tengan acceso a tiempos del Estado en radio y televisión, para que puedan difundir sus campañas.
 3. Verificar que se cumpla el requisito mínimo (2% de la lista nominal) para solicitar el ejercicio de las consultas populares y realizará las actividades necesarias para su organización, incluido el cómputo y la declaración de resultados.
 4. Fiscalizar los recursos de los partidos políticos nivel federal y local en forma expedita, es decir, en el transcurso de las campañas y no una vez que terminen.
- El sistema vigente de financiamiento político se divide en público y privado. La legislación incluye reglas especializadas para prevenir el financiamiento ilícito y para asegurar la equidad de la contienda, asignando a los partidos registrados recursos públicos para las actividades ordinarias, específicas y, durante años electorales, de campaña.

Además, con la incorporación de los candidatos independientes en el sistema político mexicano, los legisladores elaboraron nuevas reglas para garantizar que éstos pudieran participar en los procesos electorales con una posibilidad real de obtener el triunfo.

Con la reforma político-electoral 2014 algunos aspectos del régimen de gobierno cambiaron: dentro de las actuales facultades del Presidente de la República se incluye la posibilidad de formar gobiernos de coalición; se establecen nuevas reglas para ratificación del gabinete del gobierno federal, se fortalece la iniciativa preferente y se introduce la reelección legislativa limitada.

Las reformas modificaron también el sistema electoral para la integración del Congreso federal y de los congresos locales, en lo relativo a la asignación de los escaños de representación proporcional.

México es un sistema presidencial y de acuerdo con Jorge Carpizo, estos sistemas tienen las siguientes características principales:

- o “El Poder Ejecutivo es unitario. Está depositado en un presidente que es, al mismo tiempo, jefe de Estado y jefe de gobierno.
- o El presidente es electo por el pueblo y no por el Poder Legislativo, lo cual le da independencia frente a éste.
- o El presidente generalmente nombra y remueve libremente a los secretarios de Estado.
- o Ni el presidente ni los secretarios de Estado son políticamente responsables ante el congreso.
- o Ni el presidente ni los secretarios de Estado, como regla general, pueden ser miembros del congreso.
- o El presidente puede estar afiliado a un partido político diferente al de la mayoría del congreso.
- o El presidente no puede disolver el congreso, pero éste no puede darle un voto de censura”. (Carpizo 2002, 13-14 y 2006).

Difícilmente se presentan los regímenes puros (entendidos como tipos ideales que cumplan con todas las características referidas) y la mayoría de los sistemas presidenciales tienen algunas de las características descritas. También existe una variedad de diseños respecto del balance entre el poder Ejecutivo y Legislativo. Lo que sí es un fenómeno que comparten todos los presidencialismos es que “Bajo el presidencialismo, toda nueva política requiere del consentimiento del ejecutivo y la legislatura. Cuando el ejecutivo y el legislativo divergen en cuanto a la dirección que ésta debe seguir –algo común en cualquier democracia– las constituciones presidenciales tienen la desventaja de carecer de un mecanismo que evite el inmovilismo político. Este inmovilismo (deadlock), en especial cuando es

prolongado, tienta a los actores a imponerse unilateralmente, llevándolos a recurrir a la fuerza o las amenazas. Esto provoca la caída del orden democrático. El parlamentarismo por el otro lado, ofrece el mecanismo faltante: el inmovilismo se evita al censurar al ejecutivo y remplazarlo por otro que le acomode al legislativo, o al convocar a elecciones. De esta forma, se evita que la crisis de gobierno devenga en una crisis de régimen”.¹⁷³

Las modificaciones recientes al sistema de gobierno pretenden evitar justo el problema descrito, el de inmovilismo o falta de gobernabilidad, introduciendo elementos que propicien la colaboración entre ambas ramas de gobierno: Ejecutivo y Legislativo.

Gobierno de coalición

La figura de gobierno de coalición es una figura común en los sistemas parlamentarios¹⁷⁴, donde la instauración y sostenimiento del gobierno depende del Poder Legislativo. Tradicionalmente no se asocia con los sistemas presidenciales, en los que la elección y el ejercicio del cargo de los poderes Ejecutivo y Legislativo no están vinculados.

En los sistemas presidenciales combinados con multipartidismo, como el mexicano, se han vuelto comunes las coaliciones legislativas, mediante las cuales los partidos políticos negocian políticas públicas o proyectos de legislación en particular. Estas negociaciones se vuelven necesarias cuando el partido del presidente no tiene mayoría absoluta en el legislativo y, por ende, no es autosuficiente para la aprobación de las leyes.

Esa situación se vive en México a partir de 1997, cuando, como resultado de las reformas electorales y el incremento de la competencia electoral, el partido del presidente por primera vez perdió la mayoría en el Legislativo y desde entonces

¹⁷³ (Magar 2009, 12).

¹⁷⁴ http://www.ife.org.mx/documentos/DECEYEC/sistemas_parlamentario.htm#parlamentario

surgieron los llamados “gobiernos divididos”¹⁷⁵. Desde ese momento dio inicio la época de coaliciones legislativas, indispensables para la aprobación de las leyes secundarias (aunque las coaliciones eran necesarias para las reformas constitucionales desde 1988, cuando el PRI perdió la mayoría calificada). La tendencia fue reforzada por la reforma de 1993 que, al establecer el límite de sobrerrepresentación, impidió que algún partido obtuviera la mayoría necesaria para reformar la Constitución¹⁷⁶.

Existe literatura dedicada al análisis de los gobiernos divididos en los sistemas presidenciales y semi-presidenciales. Uno de los autores más reconocidos es Juan Linz, cuya teoría se examinará más de cerca.

Linz sostiene que los sistemas presidenciales son poco viables, tienden a ser inestables y no favorecen la consolidación democrática. Una de sus críticas más importantes a los presidencialismos es la ausencia de incentivos para generar cooperación entre los partidos de oposición y el de gobierno. La cooperación resulta más costosa para la oposición: en caso del éxito, sus beneficios suelen ser capitalizados por el gobierno, mientras que el fracaso implica costos políticos para todos los actores involucrados. Como consecuencia, los partidos de oposición evitan colaboración con el presidente y su partido, lo que puede llevar a la parálisis institucional, agravada en periodos anteriores a la elección¹⁷⁷. Según Alonso Lujambio, el argumento de Linz “es particularmente fuerte en sistemas de partidos de fragmentación moderada, en donde pocos partidos de oposición, de tamaño medio, con expectativas de crecimiento y con ambición presidencial, perciben como particularmente costosa la colaboración con el presidente”¹⁷⁸.

En los sistemas presidenciales, ante la ausencia de las coaliciones de gobierno que pudieran generar una mayoría legislativa a largo plazo, es necesario crear coaliciones temáticas, temporales, para las cuales se negocia la adopción de una

¹⁷⁵ <http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/gt/20101028020735/9lujambio.pdf>

¹⁷⁶ (Casar 2008, 230-1)

¹⁷⁷ (Linz 1994)

¹⁷⁸ (Lujambio 2001, 263)

o varias leyes (un claro ejemplo puede ser el Pacto por México, establecido después de las elecciones de 2012). Esa práctica aumenta los costos de negociación y ralentiza el proceso legislativo. Las dificultades para las coaliciones legislativas derivan de la falta de incentivos para la cooperación, descrita en el párrafo anterior.

Para ello, la reforma modificó el artículo 89 constitucional, añadiendo en el párrafo XVII la posibilidad de que el presidente en cualquier momento de su gestión opte por establecer un gobierno de coalición con uno o varios partidos políticos. En la misma porción normativa se establece que el gobierno de coalición se regirá por un convenio, mismo que tendrá que quedar aprobado por la mayoría de la Cámara de Senadores. El convenio deberá estipular las causas de disolución del gobierno de coalición.

Ratificación de gabinete

Una de las características principales de los sistemas presidenciales es la responsabilidad exclusiva del titular del Poder Ejecutivo en la designación de los miembros de su gabinete. Sin embargo, para fortalecer los contrapesos entre los poderes Ejecutivo y Legislativo, se suele incorporar a este último en el proceso de designación de los altos funcionarios. En ese sentido avanza la reforma 2014.

Cabe señalar que antes de la reforma 2014 el Presidente de la República requería la aprobación del Senado para el nombramiento de alguno de los altos funcionarios, incluyendo a los embajadores, cónsules generales, empleados superiores de Hacienda, integrantes de los órganos colegiados encargados de la regulación en materia de telecomunicaciones, energía y competencia económica, así como los coroneles y demás oficiales superiores del ejército, armada y fuerza aérea¹⁷⁹.

La reforma refuerza esa tendencia, incorporando a ambas Cámaras en el procedimiento de designación de algunos otros funcionarios. Así, la Cámara de

¹⁷⁹ (art. 89 de la CPEUM)

Diputados tendrá la facultad exclusiva de ratificar al Secretario de Hacienda y a los empleados mayores de Hacienda, salvo que se opte por un gobierno de coalición¹⁸⁰. El Senado mantiene sus facultades en el nombramiento de los funcionarios antes señalados, y adquiere las facultades para ratificar a los empleados superiores de la Secretaría de Relaciones Exteriores, para integrar la lista de candidatos a Fiscal General de la República, nombrarlo y hacer observaciones a su remoción, ya que esta última es una facultad del presidente¹⁸¹.

En los casos de la ratificación de los Secretarios de Relaciones y de Hacienda (salvo cuando se opte por un gobierno de coalición), si la Cámara respectiva (del Senado, en el primer caso, y de Diputados, en el segundo) en dos ocasiones no ratificase el nombramiento propuesto, el cargo lo ocupará la persona designada por el presidente (art. 89, II, de la CPEUM).

Iniciativa preferente

El 19 de mayo de 2014, en el Diario Oficial de la Federación, se publicaron las reformas a diversas leyes, incluyendo la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos (LOCGEUM). Parte importante de las modificaciones que se implementaron tienen que ver con el reforzamiento de la iniciativa preferente del Presidente de la República.

La iniciativa preferente es un instrumento que le permite al Ejecutivo presentar ante el Congreso una iniciativa de ley y que obliga a este último a conocerla en un plazo breve. Esto, con el objetivo de agilizar la discusión y aprobación de los

¹⁸⁰ (art. 74, III, de la CPEUM)

¹⁸¹ (art. 76, II y XIII, de la CPEUM)

proyectos que el presidente considera como más relevantes para la realización de su política¹⁸².

La Ley Orgánica determina que la iniciativa preferente es la que el Presidente presenta con tal carácter, aunque se permite que también señale como tal una de las que hubiere presentado en periodos anteriores y estén pendientes de dictamen. El Presidente puede presentar (o señalar como tales) hasta dos iniciativas preferentes el día de la apertura de cada periodo ordinario de sesiones y las iniciativas conservarán su carácter de preferente durante todo el proceso legislativo¹⁸³. La iniciativa preferente podrá versar sobre cualquier materia, pero no puede proponer adiciones o reformas a la Constitución¹⁸⁴.

Una vez presentada la iniciativa, tanto la cámara de origen como la revisora tienen un plazo máximo de 30 días para discutirla y votarla. En caso de que la minuta sea desechada, modificada o adicionada por la cámara revisora, se devolverá a la cámara de origen, que deberá discutirla y votarla en un plazo máximo de 15 días naturales¹⁸⁵.

Reelección

Comúnmente se cree que el principio de no reelección fue una de las demandas históricas de la Revolución mexicana, encarnada en el lema maderista: “Sufragio efectivo, no reelección”. Sin embargo, como lo demuestran varios estudios, incluyendo un importante ensayo de Jeffrey Weldon, hay que tener en cuenta que la no reelección del presidente, de los diputados y senadores, fue introducida hasta 1933. Según Weldon, había “dos razones básicas que explican las reformas. En primer lugar, contribuyeron a la centralización de poderes en torno a las dependencias federales de gobierno en manos del liderazgo del partido, específicamente del jefe máximo, Plutarco Elías Calles. En segundo lugar,

¹⁸² (Montes 2010)

¹⁸³ (art. 134 y 136.1 LOCGEUM)

¹⁸⁴ (art. 134 LOCGEUM)

¹⁸⁵ (art. 136 al 138 LOCGEUM)

aceleraron la centralización del poder en el nivel nacional, como parte de un proyecto de mayor envergadura que pretendía debilitar a partidos y maquinarias políticas locales en beneficio del Comité Ejecutivo Nacional (CEN) del Partido Nacional Revolucionario (PNR), el partido oficial a nivel nacional. Al día de hoy, las consecuencias de la primera de estas razones fortalecen al presidencialismo en la política mexicana; el predominio del Ejecutivo federal, como cabeza del partido, sobre la legislatura. La segunda razón, el debilitamiento de los partidos locales, fue quizá la de mayor peso y consideración en el momento de las reformas”.¹⁸⁶

También en las opiniones sobre la reelección legislativa predomina la idea de que ésta abre la posibilidad de que los políticos se perpetúen en el poder, sin tomar en cuenta que, finalmente, necesitarán del voto ciudadano para poder hacerlo y que “la reelección de los legisladores tiene dos grandes funciones: por un lado mejora la calidad de los representantes, por la mayor independencia ante los dirigentes de partido y los órganos de gobierno y por la experiencia que adquieren; por otra parte alienta el interés de los ciudadanos por la actividad que desempeñan los legisladores, al darles posibilidad de ejercer sobre ellos un control periódico de su desempeño”¹⁸⁷.

La reforma constitucional de 2014 introduce, por primera vez desde 1933, la reelección legislativa. Los senadores podrán ser electos hasta por dos periodos consecutivos y los diputados federales hasta por cuatro. Sin embargo, es una reelección limitada, ya que deberán ser postulados por el mismo partido, a menos que hayan renunciado a su militancia antes de la mitad de su mandato¹⁸⁸. Es posible que esa restricción impida que la reelección tenga los efectos esperados, debido a la manera en la que fortalece las relaciones entre los legisladores y sus partidos.¹⁸⁹

¹⁸⁶ (Weldon 2004, 34).

¹⁸⁷ (Valdés 2004, 9-10)

¹⁸⁸ (art. 59 de la CPEUM)

¹⁸⁹ (Morales 2014). <http://www.nexos.com.mx/?p=20070>

Las entidades federativas deberán regular la reelección de los presidentes municipales, regidores y síndicos, quienes podrán ser reelectos por un periodo consecutivo, siempre y cuando el periodo de su mandato no sea mayor a tres años. También deberán permitir la reelección de los diputados de las legislaturas locales y de la Asamblea Legislativa, para el caso del Distrito Federal, hasta por cuatro periodos consecutivos. Igual que a nivel federal, su postulación deberá ser por el mismo partido, a menos que hubiesen renunciado a su militancia antes de la mitad del mandato¹⁹⁰.

Es importante señalar que la reforma se aplicará a los diputados y senadores electos en 2018. En cuanto a los cargos de nivel local, no será aplicable a los funcionarios que se encuentren en funciones a la entrada en vigor de la reforma.¹⁹¹

Predominio de la financiación pública y cambios en la dinámica partidista - ¿partidos cartel?

La teoría de los partidos cartel elaborada por KATZ y MAIR¹⁹² es una de las que hasta ahora generan mayores polémicas dentro de la financiación de partidos. No se trata solamente de constatar una eventual – casi cierta – evolución de los partidos catch-all al modelo cartel, sino también de reconocer que los partidos ya no se encuentran en la misma medida separados del Estado como se encontraban anteriormente, o por lo menos como se deseaba que se encontrasen.¹⁹³

¹⁹⁰ (art. 115, fracción I, de la CPEUM)

¹⁹¹ (artículos Décimo Primero, Décimo Tercero y Décimo Cuarto transitorios).

¹⁹² Cfr. KATZ, R. S.; MAIR, P. “Changing Models of Party Organization and Party Democracy: The Emergence of the Cartel Party”. In: Party Politics. v. 1. n° 1. Sage, London, 1995. Pp. 5-28. Versión en español: KATZ, R. S.; MAIR, P. “El Partido Cartel”. In: Las Transformaciones de los Modelos de Partidos y de la Democracia de Partidos – Zona Abierta, n° 108/109, Madrid, 2004. Pp. 9-42.

¹⁹³ Se quiere subrayar aquí que existe una aproximación de los partidos y del Estado, a partir de la mayor dependencia que se tiene de los recursos públicos actualmente, haciendo que sus

Es una condición de la existencia de los partidos cartel la presencia de medidas de financiación pública de fuerte impacto. Sin embargo, no es correcto afirmar que la teoría de los partidos cartel es general y aplicable a todos los casos en que existen medidas de financiación pública. Esta consecuencia no es automática, pero sí es cierto que casos así son más comunes en países que tienen una transferencia considerable de recursos públicos para los partidos.¹⁹⁴ Lo que es evidente es que la oligarquización de los partidos se ha originado en organizaciones estructuradas y con la garantía de la financiación pública. La burocratización de dichas asociaciones genera un coste creciente, que se refleja en su financiación ordinaria, también creciente. Pero dicho proceso se produce al mismo tiempo que el declive de otros medios de financiación y la necesidad de la presencia del marketing en la política. Esto favorece o abre la posibilidad de la existencia del comportamiento cartel típico, dificultando el reparto de las subvenciones con otras opciones políticas distintas de las beneficiadas por el sistema. Además, los partidos que se benefician tampoco rinden cuentas y entran en acuerdos mutuos para protegerse. Los votantes, sin embargo, no tienen opciones de cambio, y algunas veces acaban desinteresándose por la política como un todo.¹⁹⁵ Es decir que, con el surgimiento de los partidos catch-all, muchos de los problemas

bases sociales se vuelvan frágiles, incluso debido al fuerte involucramiento de dichos recursos. (In: POGUNTKE, T. "Ci Sono Prove Empiriche a Sostegno della Tesi del Cartel Party? Partiti e Società nell'Europa Occidentale". BARDI, L. (a cura di): Partiti e Sistemi di Partito: Il Cartel Party e Oltre. ed. Il Mulino, Milano, Bologna, 2006. Pp. 105).

¹⁹⁴ Esta aclaración es necesaria porque sí que hay casos en que se ha logrado evitar este resultado. No se puede generalizar y pensar que todos los sistemas que cuentan con medidas de financiación pública tendrán, automáticamente, un sistema de partidos cartel. En Alemania los partidos han resistido a este estándar de comportamiento y han buscado construir bases sociales sólidas, habiendo incluso casos de partidos nuevos que han tenido éxito electoral y que han crecido en el Parlamento. Debido a ello, se trata de una teoría muy controvertida y muy debatida en el plan empírico. Así, cfr. MELCHIONDA, E.: Op. Cit. Pp. 126-128; NASSMACHER, H.; NASSMACHER, K-H. "Major Impacts of Political Finance Regimes". In: NASSMACHER, K-H. (ed.): Foundations for Democracy – Approaches to Comparative Political Finance. ed. Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden, 2001. Pp. 191-192; CASAS-ZAMORA, K.: Op. Cit. Pp. 53; y POGUNTKE, T. Op. Cit. Pp. 120-121.

¹⁹⁵ VILLORIA MENDIETA, M.

concernientes a los mismos afectaron al propio sistema de partidos como un todo.¹⁹⁶

Debido al incremento constante de las subvenciones públicas para gastos ordinarios, los partidos beneficiados cuentan con más recursos (tanto materiales como humanos) para competir mejor en otras áreas, como en la precampaña. Ello los mantiene siempre a la vista del público y competir en ese tipo de gastos es mucho más difícil que competir en campañas electorales, ya que la implantación social de los partidos subvencionados también desempeña un papel importante en la formación de la identidad partidaria.¹⁹⁷

No todas las implicaciones de la financiación pública de los partidos para la distribución de poder entre ellos son claras y, como es sabido, generan un fuerte debate. En teoría, las subvenciones han sido introducidas para proteger a los representantes de la presión de los grupos interesados en comprar influencia política y para aumentar la responsabilidad de los líderes de los partidos en relación a los votantes y simpatizantes. Con todo, en la práctica, la financiación pública parece haber contribuido a la concentración del poder en manos de los líderes partidistas nacionales, haciéndoles menos sensibles con relación a la necesidad de algún enraizamiento social y frente al electorado en general, como también ha favorecido esta nueva forma de organización partidista en cartel entre las élites.¹⁹⁸ Ligado a todo ello, la democracia con los partidos organizados en cartel no es ya vista como una posibilidad de sucesivos cambios políticos y sociales, sino como un mecanismo para la estabilidad del sistema, siendo las elecciones una parte del mismo.¹⁹⁹

¹⁹⁶ KATZ, R. S. "Party Organizations and Finance". In: LE DUC, L.; G. NIEMI, R.; NORRIS, P. (ed.): *Comparing Democracies: Elections and Voting un Global Perspective*. Ed. Sage, London, 1996. Pp. 120.

¹⁹⁷ GARCÍA VIÑUELA, E. "Financiación Pública de los..." Pp. 80.

¹⁹⁸ MULÉ, R.

¹⁹⁹ MAIR, P.: *Party System Change: Approaches and Interpretations*. Clarendon Press, Oxford, 1997. Pp. 115.

Sin embargo, hay estudios que demuestran que la conexión entre los partidos organizados en cartel (o sea, reforzados por su oligarquización y que detentan una gran cantidad de recursos públicos transferidos desde el Estado) con los grupos de interés ha disminuido significativamente. Con los partidos catch-all, los grupos de interés tenían más espacio en la agenda política, como también más fuerza e influencia en las finanzas de estos. Ahora ya no se trata tanto de este aspecto, sino que existe una conexión debilitada, justamente por la necesidad actualmente no tan acentuada de dichas organizaciones partidistas de los recursos privados de estos grupos. Con todo, hay un debilitamiento de esta conexión, como ocurrió también con los canales de apoyo social de los partidos, pero no su extinción.²⁰⁰

No parece que el caso español se encuentre muy lejos de este modelo teórico²⁰¹, y que haya logrado evitar los perniciosos efectos provocados por la adopción de los fuertes subsidios públicos en la política. Los partidos no supieron renunciar a algunos de los beneficios obtenidos en sucesivas regulaciones, y ahora les resulta difícil, cuando no imposible, adecuarse a las nuevas fórmulas que están siendo demandadas por la sociedad. El descrédito de los partidos parece claro y para cambiar la situación deberán sacrificar muchos de sus privilegios actuales para poder otra vez constituirse como piezas claves de la democracia, promoviendo el pluralismo político en lugar de sustituirlo, como se está produciendo de hecho.²⁰² En los años 70 y 80 los partidos europeos y españoles estaban más preocupados por su consolidación en el sistema político a partir de la construcción de una

²⁰⁰ ALLERN, E. H.; BALE, T. "Political Parties and Interest Groups: Disentangling Complex Relationship". In: *Party Politics*. v. 18. nº 1. Sage, London, 2012. Pp. 16. No se puede entrar aquí en un análisis profundizado de las posibles razones del debilitamiento de dicha relación entre partidos y grupos de interés. Sin embargo, la falta de contacto con la sociedad civil como un todo y la nueva estructura oligarquizada de dichas organizaciones contribuye sobremanera a este efecto. Apoyando la tesis de que todavía existe una conexión razonable entre partidos y grupos de interés, independientemente de si se trata de partidos cartel o no, cfr. VERGE, T. "Party Strategies Towards Civil Society in New Democracies: The Spanish Case". In: *Party Politics*. v. 18. nº 1. Sage, London, 2012. Pp. 46.

²⁰¹ Debido a las evidencias, estoy de acuerdo con la posición de VAN BIEZEN, al clasificar así el caso español. Así, cfr. VAN BIEZEN, I.: *Political Parties in New...* Pp. 198 y ss.

²⁰² HERRERO R. DE MIÑON, M. "Los Partidos como Estamentos Privilegiados: Ideas para su Reforma". In: *La Democracia Constitucional*. Estudios en Homenaje al Prof. Francisco Rubio Llorente. Ed. CEPC, Madrid, 2003. Pp. 216.

estructura interna organizada que de controlar a sus gastos electorales. Sin embargo, su endeudamiento y los escándalos producidos por casos de financiación irregular solamente han servido para motivar cambios muy puntuales en la legislación, que al fin y al cabo terminaban favoreciéndolos, sin solucionar los antiguos problemas.²⁰³

Lo más preocupante con relación a la financiación pública disponible por los partidos es que, al final los coloca permanentemente en una situación de sumisión ante el aparato estatal, que por otra parte controlan, sin que les ayude a desarrollar maneras de establecer conexiones con la sociedad, siendo las consecuencias lesivas al sistema democrático como un todo inevitables y ello, a la vez, acaba por favorecer en determinados supuestos a movimientos políticos antisistema y de dudosa lealtad democrática, lo que es muy peligroso.²⁰⁴ Así, la generosidad del modelo adoptado en torno a las subvenciones públicas y la escasa colaboración privada en la financiación de los partidos – no llegando ni siquiera al bajísimo límite establecido en ley – determinan un sistema contradictorio con el que desarrolla la jurisprudencia constitucional sobre la naturaleza jurídica y las funciones de los partidos, como también distorsiona elementos centrales del buen funcionamiento de dichas organizaciones políticas, a partir del fomento de su burocratización central y el no incentivo a la búsqueda de sus bases sociales y además no les obliga a vigilar mejor sus finanzas, colaborando muchas veces a la realización de gastos sin fundamento y de tamaño desproporcionado.²⁰⁵

En contrapartida, hay estudios que apuntarían también a una cierta resistencia del vínculo entre los partidos españoles y los ciudadanos desde un punto de vista

²⁰³ ARTÉS CASELLES, J.; GARCÍA VIÑUELA, E. « La Economía Política de las Reformas de la Financiación Electoral». In: *Revista Española de Ciencia Política*. nº 15, octubre, 2006. Pp. 59-61.

²⁰⁴ Cfr. CASTILLO, P. del. “Objetivos para una Reforma de la Legislación sobre Financiación de los Partidos Políticos”. In: *La Financiación de los Partidos Políticos*. Cuadernos y Debates, nº 47, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1994. Pp. 53.

²⁰⁵ Cfr. CASTILLO, P. del. “La Financiación de los Partidos Políticos en Europa...” Pp. 7 y CASTILLO, P. del. “Objetivos para una...” Pp. 59.

diacrónico. A través de algunas estrategias utilizadas por dichas organizaciones a fin de aumentar tanto el número de afiliados, como también de simpatizantes, desde la transición política hasta los días de hoy, se percibiría que la conexión entre partidos y sociedad civil ha aumentado desde un nivel bajísimo posterior a la dictadura, a un 4,36%, contrariando la tendencia de los demás países de nuevas democracias. Pero todavía se encuentra por debajo de la media europea, que se encuentra en claro declive, y que es del 4,7%.²⁰⁶ Igualmente se percibe que este crecimiento también ha permitido una compatible aproximación a los grupos de interés, los cuales a su vez también han contribuido en sus campañas. Es un tipo de estrategia típico de democracias que mantienen una financiación pública en los esquemas de España – es decir, generosa en recursos públicos - junto con un alejamiento considerable de la sociedad, y puede ser una conexión poco favorable para el sistema democrático español.²⁰⁷

La precoz adopción del sistema de fuerte financiación pública todavía vigente ha contribuido fuertemente al resultado que ahora se observa, pues precisamente en los momentos iniciales de la democracia en España, la implantación de dicho sistema fue una invitación a la no preparación de los partidos para los retos que llegarían. Además, el gran volumen de recursos estatales hace que los partidos dejen de ser en la práctica una “asociación privada” para ser una asociación semi-pública, prácticamente una parte del Estado.²⁰⁸ Si ello es así, en lugar de incentivar a los partidos a cumplir con sus funciones establecidas por la Constitución y a ser lo que el ordenamiento jurídico ha determinado que sean, los

²⁰⁶ De hecho, España es el único país con nueva democracia que ha logrado aumentar el nivel de afiliación a los partidos por parte de ciudadanos. Pero todavía puede ser clasificado como bajo. Cfr. VAN BIEZEN, I.; MAIR, P.; POGUNTKE, T. “Going, Going,... Gone? The Decline of Party Membership in Contemporary Europe”. In: *European Journal of Political Research*. v. 1. nº 1, UK, 2012. Pp. 27-36.

²⁰⁷ VERGE, T. “Party Strategies...” Pp. 55-56. Además, como complementa KATZ y MAIR, ningún partido puede ser totalmente independiente de los grupos de interés, porque no hay como haber partidos tan bien sostenidos económicamente como para eso. (In: KATZ, R. S.; MAIR, P. “Parties, Interest Groups and Cartels: A Comment”. In: *Party Politics*. v. 18. nº 1. Sage, London, 2012. Pp. 109).

²⁰⁸ Cfr. VAN BIEZEN, I. “Political Parties as Public Utilities”. In: *Party Politics*. v. 10. nº 6. Sage, London, 2004. Pp. 711-712 y; FERREIRA RUBIO.

incentiva al comportamiento de un cartel, dejando en un segundo plano su papel en la democracia.²⁰⁹

Las leyes secundarias de la reforma político electoral 2014

El pasado 31 de enero de 2014 fue promulgada, por el Presidente de la República, la reforma político electoral como resultado del consenso de las diversas fuerzas políticas de todos los grupos parlamentarios. Su declaratoria de constitucionalidad fue emitida el 22 de enero por el presidente de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión.

Las reformas en materia político electoral aprobadas por el Congreso de la Unión prevén: la creación del Instituto Nacional Electoral (INE); la posibilidad de un gobierno de coalición; la transformación de la Procuraduría General de la República en la Fiscalía General de la República; la autonomía constitucional del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval); la reelección de Senadores y Diputados del Congreso de la Unión, quienes podrán ser reelectos hasta por dos y cuatro periodos consecutivos, respectivamente; la reelección de legisladores locales y de integrantes de Ayuntamientos; el aumento de 2 a 3% como porcentaje mínimo requerido de la votación nacional emitida para que los partidos políticos conserven su registro; todo partido político que alcance por lo menos 3% del total de la votación válida emitida tendrá derecho a que le sean atribuidos diputados plurinominales; los partidos políticos deberán garantizar la paridad entre géneros en candidaturas a legisladores federales y locales; se adelanta del 1 de septiembre al 1 de agosto la fecha de inicio del primer periodo ordinario de sesiones, cuando el Presidente de la República inicie su cargo.

²⁰⁹ Cfr. VAN BIEZEN, Ingrid. Party Finance in New Democracies: Spain and Portugal. In: Party Politics. v. 6. nº 3. Sage, London, 2000. Pp. 337.

Además, para que estas reformas constitucionales sean llevadas a la práctica, es necesario realizar una serie de modificaciones y adiciones a diversos ordenamientos secundarios. En el siguiente cuadro se describen de forma general las leyes secundarias que aparecen en los artículos transitorios de la reforma constitucional:²¹⁰

- ✓ La ley general que regula los partidos políticos²¹¹ nacionales y locales: Esta ley prevé las normas, plazos y requisitos para el registro legal y la intervención que habrán de tener los partidos políticos en los procesos electorales federales y locales; los derechos y obligaciones de sus militantes y la garantía de acceso a los órganos imparciales de justicia intrapartidaria; los lineamientos básicos para la interacción de sus órganos directivos; la postulación de sus candidatos y, en general, la conducción de sus actividades de forma democrática; así como la transparencia en el uso de los recursos; los contenidos mínimos de sus documentos básicos; los procedimientos y las sanciones aplicables al incumplimiento de sus obligaciones; el sistema de plataforma electoral de los partidos políticos por medio de la figura de coaliciones.
- ✓ La Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales²¹²: Esta ley regula: la celebración de elecciones federales y locales el primer domingo de junio del año que corresponda, en los términos de la Constitución y a partir de 2015, salvo aquellas que se verifiquen en 2018, las cuales se llevarán a cabo el primer domingo de julio; los mecanismos de coordinación entre los órganos del Ejecutivo Federal en materia de inteligencia financiera y el Instituto Nacional Electoral, que permitan reportar a éste las

²¹⁰ DECRETO por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia política-electoral.

²¹¹ http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGPP_130815.pdf DOF. 23/05/2014

²¹² http://norma.ife.org.mx/documents/27912/310245/2014_LGIPE.pdf/5201e72c-0080-4acb-b933-5137ef1c0c86 DOF. 23-05-2014

disposiciones en efectivo que realice cualquier órgano o dependencia de la Federación, de las entidades federativas y de los municipios; los términos en que habrán de realizarse debates de carácter obligatorio entre candidatos; las modalidades y plazos de entrega de los materiales de propaganda; las sanciones aplicables a la promoción de denuncias frívolas; las reglas para garantizar la paridad entre géneros en candidaturas a legisladores federales y locales, las reglas, plazos, instancias y etapas procesales para sancionar violaciones en los procedimientos electorales.

- ✓ La ley general en materia de delitos electorales²¹³: Esta ley establece los tipos penales, sus sanciones, la distribución de competencias y las formas de coordinación entre la Federación y las entidades federativas.
- ✓ La ley que reglamente el párrafo octavo del artículo 134 de la Constitución: Establece las normas a que deberán sujetarse los poderes públicos, los órganos autónomos, las dependencias y entidades de la administración pública y de cualquier otro ente de los tres órdenes de gobierno, y que garantizará que el gasto en comunicación social respete los topes presupuestales y condiciones de ejercicio que establezcan los presupuestos de egresos respectivos.

Es preciso señalar que el Congreso de la Unión, con fundamento en el segundo transitorio del Decreto de reformas, debía expedir estas leyes secundarias a más tardar el 30 de abril de 2014.²¹⁴

Casos Relevantes. Reformas electorales

²¹³ http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGMDE_270614.pdf DOF. 23-05-2014

²¹⁴ Idem.

CAPÍTULO 3

LA FISCALIZACIÓN Y LAS NUEVAS REGLAS EN LA REFORMA ELECTORAL 2014: SU IMPORTANCIA EN EL PROBLEMA DEL FINANCIAMIENTO PÚBLICO Y PRIVADO.

El esquema actual de financiamiento

Introducción

Como se ha estudiado en unidades anteriores, el sistema vigente de financiamiento político se divide en público y privado. La legislación incluye reglas especializadas para prevenir el financiamiento ilícito y para asegurar la equidad de la contienda, asignando a los partidos registrados recursos públicos para las actividades ordinarias, específicas y, durante años electorales, de campaña.

Además, con la incorporación de los candidatos independientes en el sistema político mexicano, los legisladores elaboraron nuevas reglas para garantizar que éstos pudieran participar en los procesos electorales con una posibilidad real de obtener el triunfo.

A continuación se presentarán las reglas y principios establecidos en la legislación y jurisprudencia en materia de financiamiento a partidos políticos y candidatos independientes.

Financiamiento público de los partidos políticos y sus candidatos

El financiamiento de los partidos²¹⁵ en México sigue siendo predominantemente público después de la reforma de 2014. Desde el propio texto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos²¹⁶ se establece el principio rector en materia de financiamiento: la prevalencia de los recursos públicos sobre los de cualquier otro tipo, esto en aras de garantizar que los partidos cuenten con los elementos necesarios para desempeñar sus actividades, mismos que deben destinarse a las actividades propias de la organización, y no a las de algún órgano de gobierno²¹⁷.

²¹⁵ financiamiento de los partidos
<http://portales.te.gob.mx/consultareforma2014/?q=reforma/77>

²¹⁶ (CPEUM, artículo 41)

²¹⁷ (Tesis XI/2012. FINANCIAMIENTO PÚBLICO. LOS PARTIDOS POLÍTICOS DEBEN DESTINARLO A SUS ACTIVIDADES O FINES PROPIOS)
<http://sief.te.gob.mx/iuse/tesisjur.aspx?idTesis=XI/2012>

Para acceder al financiamiento público, conforme a la reforma 2014, los partidos políticos nacionales y locales tendrán que haber obtenido, por lo menos, el 3% de la votación válida emitida²¹⁸, mientras que antes de la reforma este porcentaje era del 2%. El cambio del umbral (porcentaje de votación requerido) para acceder a las prerrogativas, incluyendo el financiamiento público, puede tener un efecto reductor sobre el sistema de partidos en México. Se asume que mientras más altos sean los requisitos que se imponen a los partidos políticos para mantener el registro y acceder a las prerrogativas, se vuelve más difícil cumplir con ellos, por lo que los partidos pequeños, que no cuenten con un fuerte apoyo de los votantes, pueden no alcanzar el porcentaje requerido y, en consecuencia, perder su registro. Sin embargo, cabe destacar que el incremento de la cantidad de votos necesaria para acceder a las prerrogativas se limita con el cambio en la base sobre la cual se calcula: anteriormente era el 2% de la votación total emitida²¹⁹, mientras que la reforma lo establece en el 3% de la votación válida emitida²²⁰. Es decir, antes se calculaba sobre la votación total, en tanto ahora se hace tomando en cuenta sólo la suma de votos de los partidos políticos.

Además, los partidos políticos que hubieran obtenido su acreditación con fecha posterior a la última elección, también tienen derecho a acceder al financiamiento público²²¹.

Si algún partido político perdiera su registro, también perdería el derecho a recibir financiamiento público para sus actividades ordinarias²²².

El financiamiento público según la Constitución está integrado por transferencias monetarias destinadas a tres rubros distintos²²³:

²¹⁸ La votación válida emitida es la votación total emitida menos los votos nulos y los votos a favor de los candidatos no registrados. (CPEUM, artículo 41, base I)

²¹⁹ La votación total emitida es la suma de todos los votos depositados en las urnas. (Cofipe, artículo 101, inciso b)

²²⁰ (CPEUM, artículo 41, base I)

²²¹ (LGPP, artículo 51.2)

²²² (Jurisprudencia 9/2004. FINANCIAMIENTO PÚBLICO. EL DERECHO A RECIBIRLO CONCLUYE CON LA PÉRDIDA DEL REGISTRO DEL PARTIDO POLÍTICO)
<http://sief.te.gob.mx/iuse/tesisjur.aspx?idTesis=9/2004>

- actividades ordinarias,
- actividades tendientes a la obtención del voto, y
- actividades específicas.

A continuación, se presentan las reglas que son aplicables para cada rubro y los tipos de financiamiento público indirecto de los que se pueden beneficiar los partidos políticos.

El financiamiento de los partidos en México es predominantemente público. Tienen derecho a acceder al financiamiento público los partidos que alcanzaron el 3% de la votación válida emitida en la última elección de diputados federales y los que obtuvieron su registro nacional después de la última elección. Los partidos políticos reciben financiamiento público directo para sus actividades ordinarias, de campaña y específicas, además de financiamiento público indirecto.

Financiamiento público para actividades ordinarias

Para el sostenimiento de sus “actividades, estructura, sueldo y salarios”²²⁴ los partidos políticos nacionales cuentan con una bolsa total que se obtiene de la multiplicación del número de ciudadanos inscritos en el padrón electoral (teniendo como fecha de corte el mes de julio de cada año) por el 65% de la Unidad de Medida y Actualización (antes era el salario mínimo vigente en el Distrito Federal)²²⁵. El INE tiene la atribución de repartir la cantidad resultante de esa operación entre los partidos políticos nacionales, según las siguientes reglas:

²²³ (CPEUM, artículo 41, Base II, párrafo 2º)

²²⁴ (LGPP, artículo 51.1)

²²⁵ La Cámara de Diputados ha aprobado la desvinculación del salario mínimo del cálculo de multas, créditos de vivienda, pagos y otros ordenamientos legales. Ahora se debe emplear la Unidad de Medida y Actualización (UMA), aunque hasta la fecha no se haya actualizado la LGPP al respecto. Por otra parte, a partir de 2016 el Distrito Federal se ha convertido en la Ciudad de México.

- Se otorgará el 2% del monto total a cada partido político (nuevo) que haya obtenido su acreditación con fecha posterior a la última elección para el financiamiento de sus actividades ordinarias permanentes²²⁶.
- El monto restante se distribuirá solo entre los partidos políticos con representación en la Cámara de Diputados de acuerdo con la regla 30-70. Es decir, el 30% del monto se distribuye en partes iguales, y el 70% se distribuye de acuerdo a los resultados electorales obtenidos en la elección de diputados inmediata anterior.²²⁷

Los partidos reciben del INE las cantidades que les corresponden en ministraciones mensuales conforme al calendario presupuestal que se apruebe anualmente²²⁸.

Para el año 2015, considerando que hubo 85,801,510 ciudadanos inscritos en el padrón electoral y el salario mínimo en el Distrito Federal²²⁹ fue de \$70.10, el monto total de financiamiento público a distribuir por concepto de actividades ordinarias permanentes fue de \$3,909,545,803.15. La aplicación de las reglas aplicadas para la asignación del financiamiento público por concepto de actividades ordinarias en 2015²³⁰, se encuentran contenidas en el acuerdo (INE/CG01/2015, 9-10 y 12-14).

De la información comentada, se desprende que cada partido de nuevo registro solo recibió 78 millones, y que cada partido con registro en el Congreso de la Unión recibió una parte igualitaria de 157 millones más una parte adicional proporcional al porcentaje de la votación nacional emitida que alcanzó en las elecciones para diputados federales de 2012. Existe una vinculación entre los triunfos electorales y el financiamiento público que reciben los partidos.

²²⁶ (LGPP, artículo 51.2, inciso a)

²²⁷ (CPEUM, artículo 41, base II y LGPP, artículo 50.1).

²²⁸ <https://www.youtube.com/embed/b827q0BwLNs> (LGPP, artículo 51.1, inciso a, fracción III)

²²⁹ Cuando el INE determinó el financiamiento público para el año 2015, la Cámara de Diputados todavía no había aprobado la desvinculación del salario mínimo.

²³⁰ http://www.ine.mx/archivos3/portal/historico/recursos/IFE-v2/DS/DS-CG/DS-SesionesCG/CG-acuerdos/2015/01_Enero/CGext201501-14/CGex201501-14_ap_1.pdf

Además es importante señalar que los partidos políticos también mantienen el derecho a recibir recursos de los estados²³¹. A partir de la reforma de 2014, todas las entidades federativas tienen que aplicar la misma fórmula para calcular el monto total del financiamiento público ordinario: tienen que distribuir entre los partidos locales y los partidos nacionales con registro local, un monto total correspondiente al número total de ciudadanos inscritos en el padrón electoral local (a la fecha de corte de julio de cada año) multiplicado por el 65% de la Unidad de Medida y Actualización vigente en la región en la cual se encuentre la entidad federativa²³². Las entidades federativas también tienen que respetar las reglas federales para la asignación de financiamiento público ordinario, de campaña y de actividades específicas a los partidos políticos nacionales con registro local que hubieran obtenido su acreditación con fecha posterior a la última elección²³³.

La cantidad total que recibe cada partido por concepto de financiamiento público para actividades ordinarias está etiquetada en un 5%, el cual se destina para realizar “actividades específicas” (2%) y actividades de capacitación, promoción y el desarrollo del liderazgo político de las mujeres (3%)²³⁴. En relación con el financiamiento público para actividades ordinarias etiquetado para la promoción del liderazgo político de las mujeres, cabe señalar que con la reforma electoral de 2014 se incrementó el porcentaje que los partidos políticos están obligados a destinar anualmente para este fin del 2%²³⁵ al 3%²³⁶.

Las actividades para la capacitación, promoción y desarrollo del liderazgo político de las mujeres solamente pueden consistir en²³⁷:

²³¹ (CPEUM, artículo 116, fracción IV, inciso g)

²³² (LGPP, artículo 51.1, inciso a, fracción I).

²³³ (Tesis XLIII/2015. FINANCIAMIENTO PÚBLICO ESTATAL. PARÁMETROS A LOS QUE DEBEN AJUSTARSE LAS NORMAS LOCALES RESPECTO DE PARTIDOS POLÍTICOS DE RECIENTE ACREDITACIÓN) <http://sief.te.gob.mx/iuse/tesisjur.aspx?idTesis=XLIII/2015>

²³⁴ (LGPP, artículo 51.1, inciso a, fracciones IV y V)

²³⁵ (Cofipe, artículo 78.1, inciso a, fracción V)

²³⁶ (LGPP, artículo 51.1, inciso a, fracción V)

²³⁷ (LGPP, artículo 73)

- La realización de investigaciones que tengan como finalidad informar a la ciudadanía de la evolución, desarrollo, avances, y cualquier tema de interés relacionado con el liderazgo político de la mujer.
- La elaboración, publicación y distribución de libros, revistas, folletos o cualquier forma de difusión de temas de interés relacionados con la paridad de género.
- La organización de mesas de trabajo, conferencias, talleres, eventos y proyecciones que permitan difundir temas relacionados con el desarrollo de la mujer en su incorporación a la vida política.
- La realización de propaganda y publicidad relacionada con la ejecución y desarrollo de las acciones en la materia.
- Todo gasto necesario para la organización y difusión de las acciones referidas.

Los montos que fueron etiquetados en 2015 para las actividades específicas en materia de liderazgo de las mujeres²³⁸, se encuentran en el acuerdo INE/CG01/2015.

Al respecto, cada partido político elabora un *Programa Anual de Trabajo*, en el cual se detallan las actividades a desarrollar. En 2015 los partidos políticos aplicaron este financiamiento de manera correcta, es decir, se enfocaron en la elaboración de publicaciones, así como en la celebración de jornadas de capacitación, cursos o talleres, en cuyos casos los costos también pueden incluir los gastos operativos por su realización: renta de locales, traslado y alimentación de sus militantes, y el pago de los honorarios de quien imparte dichos cursos, de ser el caso (PAN, 2015; PRI, 2015; PRD, 2015; PT, 2015; PVEM, 2015; MC, 2015; PANAL, 2015; MORENA, 2015; PH, 2015; ES, 2015).

El financiamiento para actividades ordinarias se calcula con base en el número de ciudadanos inscritos en el padrón electoral y se multiplica por la Unidad de Medida

²³⁸

http://www.ine.mx/archivos3/portal/historico/recursos/IFE-v2/DS/DS-CG/DS-SesionesCG/CG-acuerdos/2015/01_Enero/CGext201501-14/CGex201501-14_ap_1.pdf

y Actualización. Los partidos políticos de nuevo registro reciben el 2% del financiamiento para actividades ordinarias y el monto restante se divide entre los demás partidos según la regla 30-70. Cada partido tiene que destinar el 3% de su financiamiento ordinario para fomentar el liderazgo de mujeres.

Financiamiento público para actividades tendientes a la obtención del voto

Este rubro de financiamiento debe ser destinado para solventar los gastos propios de las campañas en los procesos electorales. Entre estos gastos se encuentran: los gastos de propaganda, los gastos operativos de campaña y los gastos de producción²³⁹.

Para el establecimiento de la cantidad a otorgar a cada partido para sus gastos de campaña se debe tomar en cuenta lo siguiente²⁴⁰:

- Si se eligen Presidente de la República y Congreso de la Unión, cada partido recibe la cantidad equivalente al 50% del monto de financiamiento para actividades ordinarias que le corresponda ese año.
- Si sólo se renueva la Cámara de Diputados, la cantidad asignada a cada partido corresponde a un 30% del monto de financiamiento para actividades ordinarias que le corresponda ese año.

Las dos reglas anteriores son aplicables a los partidos políticos de nueva creación, y la transferencia de recursos se realiza en una sola exhibición (LGPP, artículos 51.1, inciso b, y 51.2, inciso a). En caso de no hacer uso de los recursos para estas actividades, el excedente debe reintegrarse al INE²⁴¹.

En 2015, a los partidos políticos les fue asignada la cantidad de \$1,172,863,740.95 por concepto de financiamiento para gastos de campaña. Esta

²³⁹ (LGPP, artículo 76.1).

²⁴⁰ (LGPP, artículo 51.1, inciso b, fracciones I y II)

²⁴¹ (Tesis XVII/2016. GASTOS DE CAMPAÑA. EL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL TIENE LA FACULTAD IMPLÍCITA PARA ORDENAR LA DEVOLUCIÓN DEL MONTO DEL FINANCIAMIENTO PÚBLICO NO COMPROBADO)

cantidad corresponde al 30% del financiamiento otorgado para el sostenimiento de las actividades ordinarias permanentes que fue de \$3,909,545,803.15 de acuerdo con el acuerdo general INE/CG01/2015, 15) ²⁴². De tal manera, a los partidos de nuevo registro les correspondió un monto de financiamiento público para campañas de 23 millones, mientras que los partidos con representación en la Cámara de Diputados recibieron montos que variaron entre 80 millones²⁴³.

Para garantizar un campo de juego más equitativo, en México existen topes de gasto de precampaña y campaña que limitan el monto de dinero que pueden gastar los partidos políticos y candidatos para obtener votos. Estos topes son los mismos para todos los partidos políticos sin importar su fuerza electoral.

Durante las precampañas, el tope de gastos equivale al 20% del establecido para las campañas inmediatas anteriores, según la elección de que se trate. El Consejo General del INE debe determinar el tope a más tardar en el mes de octubre del año previo al de la elección.²⁴⁴

Para las campañas, el tope de gastos depende del cargo²⁴⁵:

- Para la elección de Presidente, el tope de gastos equivale al 20% del financiamiento público de campaña establecido para todos los partidos en el año de la elección presidencial,
- Para la elección de diputados federales por el principio de mayoría relativa, el tope es el resultado de dividir el tope de gasto de campaña establecido para la elección presidencial entre 300, y
- Para la elección de senadores por el principio de mayoría relativa, el tope máximo para gastos de campaña es la cantidad que resulte de multiplicar la

²⁴² http://www.ine.mx/archivos3/portal/historico/recursos/IFE-v2/DS/DS-CG/DS-SesionesCG/CG-acuerdos/2015/01_Enero/CGext201501-14/CGex201501-14_ap_1.pdf

²⁴³ http://www.ine.mx/archivos3/portal/historico/recursos/IFE-v2/DS/DS-CG/DS-SesionesCG/CG-acuerdos/2015/01_Enero/CGext201501-14/CGex201501-14_ap_1.pdf

²⁴⁴ (LEGIPE, artículo 229.1).

²⁴⁵ (LEGIPE, artículo 243.4)

suma del tope de gasto de campaña para la elección de diputados por el número de distritos que comprenda la entidad de que se trate. El número de distritos que se considera no puede ser mayor de 20.

Para el año en que solamente se renueve la Cámara de Diputados, el tope de gastos aplicado para la elección de diputados federales en las elecciones generales inmediatamente anteriores se actualiza con el índice de crecimiento de la Unidad de Medida y Actualización.²⁴⁶ Se establecen los topes de gastos de campaña para cada cargo²⁴⁷.

El Consejo General del INE debe fijar los topes para la elección de Presidente a más tardar el día último de octubre del año anterior al de la elección y para la elección de diputados y senadores, a más tardar el día último de diciembre del año de la elección.²⁴⁸

Para las elecciones intermedias de 2015, el tope de gastos de precampaña fue establecido en \$224,074.72, monto que corresponde al 20% de \$1,120,373.61 (el tope de gastos de campaña de las elecciones de diputados en 2012²⁴⁹). El tope de gastos de campaña en 2015 fue de \$1,260,038.34, considerando que el salario mínimo subió de \$62.33 en 2012 a \$70.10 en 2015²⁵⁰.

Mediante el financiamiento otorgado para “actividades tendientes a la obtención del voto” los partidos solventan los gastos propios de campaña de sus candidatos. Cuando se celebra una elección general el monto de financiamiento público de campaña corresponde al 50% del financiamiento ordinario, mientras que en el año de una elección intermedia el porcentaje es 30%.

²⁴⁶ (LEGIPE, artículo 243.4, inciso b).

²⁴⁷ https://www.youtube.com/embed/uEsS9FY6x_Q

²⁴⁸ (LEGIPE, artículo 243.4).

²⁴⁹ http://www.ine.mx/archivos3/portal/historico/recursos/IFE-v2/DS/DS-CG/DS-SesionesCG/CG-acuerdos/2014/Octubre/15octubre_1/CGex201410-15_ap_9.pdf

²⁵⁰ http://www.ine.mx/archivos3/portal/historico/recursos/IFE-v2/DS/DS-CG/DS-SesionesCG/CG-acuerdos/2015/01_Enero/CGext201501-14/CGex201501-14_ap_2.pdf

Financiamiento público para actividades específicas

Asimismo, los partidos políticos reciben financiamiento para actividades específicas, entendiéndose como tales las siguientes²⁵¹:

- La educación y capacitación política, que implica la realización de todo tipo de evento o acción que promueva la participación política, los valores cívicos y el respeto a los derechos humanos, entre la ciudadanía,
- La realización de investigaciones socioeconómicas y políticas,
- La elaboración, publicación y distribución de información de interés del partido, de los militantes y simpatizantes, y
- Todo gasto necesario para la organización y difusión de las acciones referidas.

La cantidad a repartir para las actividades específicas es equivalente al 3% del monto total de financiamiento para actividades ordinarias. Esta cantidad se distribuye en un 70% de forma proporcional, según el porcentaje de votos que cada partido obtuvo en la elección de diputados inmediata anterior, y el restante 30% se divide en forma igualitaria. En este caso, los partidos políticos de nuevo registro participan únicamente en la división igualitaria del 30% del monto total²⁵². Cada partido recibe la cantidad que le corresponde en ministraciones mensuales²⁵³.

Durante 2015, a los partidos políticos nacionales les fue asignado un monto de \$117,286,374.09 para financiar sus actividades específicas²⁵⁴.

En relación con el financiamiento público para actividades específicas es pertinente realizar una aclaración: además de las cantidades otorgadas para este rubro, cada partido debe destinar al menos 2% más del monto del financiamiento

²⁵¹ (LGPP, artículo 74)

²⁵² (CPEUM, artículo 41, Base II, inciso a; LGPP, artículo 51.1, inciso c)

²⁵³ (LGPP, artículo 51.1, inciso c, fracción III)

²⁵⁴ http://www.ine.mx/archivos3/portal/historico/recursos/IFE-v2/DS/DS-CG/DS-SesionesCG/CG-acuerdos/2015/01_Enero/CGext201501-14/CGex201501-14_ap_1.pdf

público ordinario también para este efecto²⁵⁵. Con base en esta lógica, se muestran los montos que cada partido estaba obligado a destinar para integrar el financiamiento de actividades específicas en 2015.

Para “actividades específicas”, es decir, aquellas enfocadas en la capacitación y educación política, la investigación socioeconómica y política, y las actividades de tipo editorial, se asigna al conjunto de los partidos una cantidad equivalente al 3% del financiamiento para actividades ordinarias. Para la asignación de este financiamiento se usa la regla de reparto 30-70. Adicionalmente, los partidos tienen que destinar al menos 2% más de su financiamiento público ordinario a ese fin.

Financiamiento público indirecto

Adicionalmente los partidos tienen un conjunto de prerrogativas que se constituyen como un “financiamiento público indirecto”, dado que si bien no implican una transferencia de recursos, suponen un beneficio o ahorro en sus gastos. Estas prerrogativas son:

- **Acceso a tiempos de radio y televisión:** En términos de la Constitución, desde el inicio de las precampañas y hasta el día de la jornada electoral el INE administra 48 minutos de tiempo aire diarios en cada estación de radio y canal de televisión²⁵⁶. De ese tiempo, durante las precampañas el INE distribuye entre los partidos 30 minutos y durante las campañas 41 minutos. La distribución se realiza conforme a la regla de reparto 30-70, el 70% de forma proporcional a los resultados de la elección para diputados federales inmediata anterior, y el 30% restante se divide en partes iguales²⁵⁷.

²⁵⁵ (Tesis III/2012. ACTIVIDADES ESPECÍFICAS. LOS PARTIDOS POLÍTICOS NACIONALES DEBEN DESTINAR EL PORCENTAJE QUE PERCIBAN POR ESE RUBRO Y POR LO MENOS EL DOS POR CIENTO DEL FINANCIAMIENTO PÚBLICO ORDINARIO) <http://sief.te.gob.mx/iuse/tesisjur.aspx?idTesis=III/2012>

²⁵⁶ (CPEUM, artículo 41, base III, apartado A)

²⁵⁷ (LEGIPE, artículo 167.1, 168.1 y 169.1)

- **Régimen fiscal:** Los partidos no están obligados a pagar impuestos o derechos en cuatro actividades que pueden generarles recursos²⁵⁸:
 - realización de ferias, sorteos y rifas,
 - venta de impresos en donde difundan su propaganda o normatividad interna,
 - enajenación de inmuebles, y
 - donaciones.

- **Franquicias postales y telegráficas:** El INE destina anualmente recursos para cubrir el costo de la franquicia postal de los partidos políticos nacionales. En año de proceso electoral, para este concepto se destina la cantidad que corresponde al 4% del financiamiento público para actividades ordinarias, y en un año no electoral se destina la cantidad que corresponde al 2% de este mismo financiamiento²⁵⁹. La distribución de esta prerrogativa se realiza de forma igualitaria²⁶⁰.

En 2015 se destinó para la franquicia postal un total de \$156,381,832.13, a cada partido le correspondió la cantidad de \$15,638,183.21²⁶¹. Adicionalmente, el INE cubrió los gastos de los partidos políticos en su comunicación por vía telegráfica²⁶². Respecto de las franquicias telegráficas, se señala que las mismas sólo pueden ser utilizadas dentro del territorio nacional por dos representantes autorizados de los comités ejecutivos nacionales de los partidos²⁶³. En 2015 el INE determinó que el financiamiento para la franquicia telegráfica fue de \$693,497.00,

²⁵⁸ (LGPP, artículo 66.1)

²⁵⁹ (LGPP, artículo 70.1, inciso a)

²⁶⁰ (LGPP, artículo 70.1, inciso b)

²⁶¹ http://www.ine.mx/archivos3/portal/historico/recursos/IFE-v2/DS/DS-CG/DS-SesionesCG/CG-acuerdos/2015/01_Enero/CGext201501-14/CGex201501-14_ap_1.pdf

²⁶² (LGPP, artículo 71.2)

²⁶³ (LGPP, artículo 71.1)

la cual se distribuyó de forma igualitaria entre los diez partidos con registro nacional²⁶⁴.

Además del financiamiento público directo, los partidos políticos reciben tiempo aire en radio y televisión sin costo, se benefician de un régimen fiscal favorable, y gozan de franquicias postales y telegráficas.

Financiamiento privado de los partidos políticos y sus candidatos

Bajo el concepto de “financiamiento privado” la legislación electoral mexicana prevé cuatro fuentes de recursos distintas al Estado, que los partidos políticos pueden usar para el desempeño de sus actividades²⁶⁵:

- **Financiamiento proveniente de la militancia:** La militancia de los partidos puede contribuir con recursos monetarios o en especie al partido, a través de aportaciones voluntarias o cuotas obligatorias (en razón de su membresía), que pueden ser ordinarias o extraordinarias. Las aportaciones de los militantes encuentran su límite anual en el 2% del monto total del financiamiento para actividades ordinarias y de precampañas del año correspondiente. Cada partido puede determinar los montos máximos y periodicidad de las cuotas²⁶⁶. Para 2015, los partidos pudieron obtener por este concepto un máximo de \$78,190,916.06²⁶⁷.

²⁶⁴ http://www.ine.mx/archivos3/portal/historico/recursos/IFE-v2/DS/DS-CG/DS-SesionesCG/CG-acuerdos/2015/01_Enero/CGext201501-14/CGex201501-14_ap_1.pdf

²⁶⁵ (LGPP, artículo 53.1)

²⁶⁶ (LGPP, artículos 56.1, inciso a, y 56.2, incisos a y c)

²⁶⁷ La operación para obtener el financiamiento por la militancia fue: $\$3,909,545,803.15 \times 0.02 = \$78,190,916.06$. http://www.ine.mx/archivos3/portal/historico/recursos/IFE-v2/DS/DS-CG/DS-SesionesCG/CG-acuerdos/2015/01_Enero/CGext201501-21-3a/CGex201501-21_ap_3.pdf

- **Financiamiento proveniente de simpatizantes:** Los simpatizantes de forma libre y voluntaria pueden, en su conjunto, contribuir con dinero o mediante aportaciones en especie, durante los procesos electorales, hasta por el equivalente al 10% del tope de gasto para la elección presidencial inmediata anterior, y en lo individual hasta por el 0.5% de ese mismo monto²⁶⁸. En 2012 el tope de gastos de campaña fue de \$336,112,084.16, por lo que los máximos en aportaciones por simpatizantes (considerando la inflación de aproximadamente 11.29% que arroja el Índice Nacional de Precios al Consumidor) fueron para las elecciones de 2015: \$37,406,344.57 en lo colectivo y \$1,870,317.23 en lo individual²⁶⁹.
- **Financiamiento proveniente de rendimientos financieros, fondos y fideicomisos:** Por concepto de rendimientos financieros, fondos y fideicomisos los partidos pueden beneficiarse de los intereses y rendimientos que se generen a partir de cuentas contratadas por ellos, en bancos con domicilio dentro de territorio mexicano. Las mismas deben ser manejadas en instrumentos de deuda emitidos por el gobierno de México, y éstas no están protegidas por el secreto bancario, fiduciario o fiscal y los recursos obtenidos deben ser destinados al cumplimiento de los objetivos del partido²⁷⁰.
- **Autofinanciamiento:** Mediante esta figura, precandidatos y candidatos pueden realizar “aportaciones voluntarias y personales”, monetarias o en especie, de forma exclusiva para sus campañas. El monto máximo de este tipo de recursos es el mismo que se establece para el caso de los simpatizantes,

²⁶⁸ (LGPP, artículos 56.1, inciso c, y 56.2, incisos b y d)

²⁶⁹ http://www.ine.mx/archivos3/portal/historico/recursos/IFE-v2/DS/DS-CG/DS-SesionesCG/CG-acuerdos/2015/01_Enero/CGext201501-21-3a/CGex201501-21_ap_3.pdf La operación para obtener el financiamiento máximo de simpatizantes en conjunto fue: $\$336,112,084.16 \times 1.112912815 \times 0.1 = \$37,406,344.57$.

²⁷⁰ (LGPP, artículo 57.1)

antes referido²⁷¹. Dado que el límite a estas aportaciones es el mismo que pueden realizar los simpatizantes a título individual, durante 2015 el monto máximo fue \$1,870,317.23²⁷².

A todas las fuentes de financiamiento privado anteriormente señaladas les son aplicables algunas reglas de control²⁷³:

- Existe una prohibición absoluta en cuanto a la aportación de algunos sujetos²⁷⁴:
 - Órganos de poder público de cualquiera que sea su orden competencial,
 - Personas físicas o morales extranjeras,
 - Organismos internacionales,
 - Personas morales²⁷⁵,
 - Personas que vivan o trabajen en el extranjero,
 - Cámaras empresariales,²⁷⁶ y
 - Personas sin identificar²⁷⁷.
- Otras reglas:
 - Las aportaciones monetarias a los partidos son deducibles de impuestos en un 25%²⁷⁸.
 - Cuando los partidos reciben aportaciones monetarias están obligados a expedir un recibo, mismo que debe contener: nombre, domicilio, clave de elector, registro federal de contribuyente de quien realiza la contribución.²⁷⁹

²⁷¹ (LGPP, artículo 56.1, inciso b)

²⁷² http://www.ine.mx/archivos3/portal/historico/recursos/IFE-v2/DS/DS-CG/DS-SesionesCG/CG-acuerdos/2015/01_Enero/CGext201501-21-3a/CGex201501-21_ap_3.pdf

²⁷³ <https://www.youtube.com/embed/JjCnnYQL4P4>

²⁷⁴ (LGPP, artículo 54.1)

²⁷⁵ En este caso existe un precedente el que se consideró que, de darse una aportación de una persona moral, esta constituiría una violación a los principios rectores de las elecciones (SUP-JIN-359/2012).

²⁷⁶ Tesis I/2015. CÁMARAS EMPRESARIALES. TIENEN PROHIBIDO REALIZAR APORTACIONES O DONATIVOS A PARTIDOS POLÍTICOS, ASPIRANTES, PRECANDIDATOS Y CANDIDATOS A CARGOS DE ELECCIÓN POPULAR <http://sief.te.gob.mx/iuse/tesisjur.aspx?idTesis=I/2015>

²⁷⁷ (LGPP, artículo 55.1)

²⁷⁸ (LGPP, artículo 55.2)

- Cuando se hace uso de cheques y transferencias bancarias las cuentas que intervienen en la transacción deben estar a nombre del aportante y del partido político receptor.²⁸⁰
- Las aportaciones en especie deben realizarse mediante un contrato en el que deben especificarse: el valor unitario del bien o servicio aportado; la forma en que el aportante realizó el pago; en su caso, el número de unidades del bien o servicio, que deben siempre afectarse al “objeto del partido beneficiado”.²⁸¹
- Los partidos políticos no pueden contratar deuda con la banca de desarrollo.²⁸²

El régimen de financiamiento a partidos y campañas vigente establece que adicionalmente a los recursos públicos que son destinados para tal efecto, se pueden obtener recursos de fuente privada bajo cuatro modalidades: aportaciones de la militancia partidista; aportaciones de los simpatizantes; rendimientos financieros, fondos y fideicomisos y autofinanciamiento de los precandidatos o candidatos a sus respectivas precampañas y campañas.

Financiamiento de candidaturas independientes

La legislación electoral mexicana regula de manera diferenciada la materia de financiamiento para el caso de los ciudadanos que deciden ejercer su derecho a ser votado de forma individual, pero en lo fundamental mantiene la misma división que se aplica para los partidos y sus candidatos en cuanto a las fuentes de financiamiento: público y privado.

²⁷⁹ (LGPP, artículo 56.3).

²⁸⁰ (LGPP, artículo 56.3).

²⁸¹ (LGPP, artículo 56).

²⁸² (LGPP, artículo 54.2).

Sin embargo, debe señalarse que previo a tener el carácter de candidato, durante la etapa de obtención del apoyo ciudadano, los aspirantes a candidaturas independientes pueden utilizar exclusivamente recursos privados y su tope de gasto es el 10% del establecido para las campañas inmediatas anteriores, según la elección de que se trate²⁸³. Considerando lo anterior, las reglas que se explicarán a continuación sólo son aplicables para los aspirantes que logran obtener el registro como candidatos independientes.

Financiamiento público

Los candidatos independientes tiene como una prerrogativa el acceso al financiamiento público “para sus gastos de campaña”²⁸⁴. Para tal efecto, a estos candidatos en su conjunto se les asignan los recursos equivalentes al financiamiento público de campaña que se otorga a un partido político de nueva creación. Dichos recursos se distribuyen de la siguiente manera: cuando se elija Presidente de la República e integrantes del Congreso de la Unión, los recursos se dividen entre 33.3% para cada una de las elecciones (Presidente, Senadores y Diputados), y dicho monto se distribuye de forma igualitaria entre todos los candidatos independientes al cargo de que se trate. En el caso de que un solo candidato obtenga el registro para alguno de los cargos mencionados, no podrá recibir más del 50% de dicho monto²⁸⁵. Cuando se trata de una elección intermedia, el monto total se distribuye entre los candidatos independientes²⁸⁶ a diputado federal.

En 2015, dado que sólo se renovó la Cámara de Diputados y 23 personas²⁸⁷ obtuvieron la calidad de candidatos independiente a diputados federales, a cada uno le correspondió \$1,019,881.51, de un monto total de

²⁸³ (LEGIPE, artículo 374)

²⁸⁴ (LEGIPE, artículo 407)

²⁸⁵ (LEGIPE, artículo 408)

²⁸⁶ <https://www.youtube.com/embed/HOpPN5GKEcI>

²⁸⁷ <http://portales.te.gob.mx/candidaturas-independientes/node/72>

\$23,457,274.82, teniendo como tope de gastos de campaña un monto de \$1,260,038.34²⁸⁸.

Asimismo, los candidatos independientes tienen el deber de designar a una persona que se encargue del manejo de los recursos de su campaña²⁸⁹ y de reembolsar al erario público los recursos no ejercidos²⁹⁰.

Por lo que hace al financiamiento público indirecto, los candidatos independientes tienen derecho al acceso de tiempos aire en radio y televisión solamente durante la campaña electoral²⁹¹. Para efectos de la distribución del tiempo aire, todos los candidatos independientes serán tratados como un partido de nuevo registro, participando únicamente en la división del 30% del tiempo aire que se distribuye en forma igualitaria²⁹². El tiempo que les corresponda será utilizado exclusivamente para la difusión de sus mensajes²⁹³. Ninguna persona física o moral, sea a título propio o por cuenta de terceros, podrá contratar propaganda en radio y televisión para promover un candidato independiente²⁹⁴. Asimismo, los candidatos independientes disfrutan de las franquicias postales²⁹⁵, pero no de las telegráficas.²⁹⁶

Financiamiento privado

La legislación señala que el financiamiento privado en el caso de los candidatos independientes se integra por las aportaciones que realice el propio candidato, así

²⁸⁸ http://www.ine.mx/archivos3/portal/historico/recursos/IFE-v2/DS/DS-CG/DS-SesionesCG/CG-acuerdos/2015/03_Marzo/CGex201503-11/CGex201503-11_ap_4.pdf

²⁸⁹ (LEGIPE, artículo 409)

²⁹⁰ (LEGIPE, artículo 410)

²⁹¹ (LEGIPE, artículo 412.2)

²⁹² (LEGIPE, artículo 412.1)

²⁹³ (LEGIPE, artículo 417.1)

²⁹⁴ (LEGIPE, artículo 414.1)

²⁹⁵ (LEGIPE, artículo 420.1)

²⁹⁶ (LEGIPE, artículo 422.1).

como sus simpatizantes, mismas que no pueden rebasar el 10% del tope de gasto de la elección de que se trate²⁹⁷. Sin embargo, la cantidad de recursos privados que pueden recibir los candidatos independientes para sus campañas ha sido objeto de pronunciamiento del Tribunal Electoral en varias ocasiones. En las sentencias ²⁹⁸SUP-REC-193/2015 y SUP-JRC-582/2015, la Sala Superior basó su decisión en los argumentos acerca de la equidad en la contienda y en la distinción entre las figuras de partidos políticos y candidatos independientes, de conformidad con lo establecido por la Suprema Corte de Justicia de la Nación (Acciones de inconstitucionalidad 32/2014, 40/2014, 42/2014)²⁹⁹, se trata de dos figuras distintas, no equiparables, por lo que los principios y reglas aplicables a los partidos políticos no pueden serlo, por analogía, a los candidatos independientes. Por ello, la Sala Superior sostuvo que en la competencia electoral los candidatos independientes deben poder recibir mayores aportaciones privadas, frente a los candidatos propuestos por partidos políticos. Según el TEPJF, tener un financiamiento público significativamente inferior al de quienes contienden representando a un partido político conlleva a una reducción significativa de sus posibilidades de competir en una elección.

Estas sentencias condujeron a la emisión de la Tesis XXI/2015 (CANDIDATURAS INDEPENDIENTES. NO LES ES APLICABLE EL PRINCIPIO CONSTITUCIONAL DE PREVALENCIA DEL FINANCIAMIENTO PÚBLICO SOBRE EL PRIVADO, QUE CORRESPONDE A LOS PARTIDOS POLÍTICOS³⁰⁰) por parte de la Sala Superior, en la cual se establece que el principio constitucional de prevalencia del financiamiento público sobre el privado dentro de las campañas electorales no les es aplicable a las candidaturas independientes.

²⁹⁷ (LEGIPE, artículo 399)

²⁹⁸ <https://tecnologias-educativas.te.gob.mx/img/ccje1/pdf/SUP-REC-193-2015.pdf>
<https://tecnologias-educativas.te.gob.mx/img/ccje1/pdf/SUP-JRC-582-2015.pdf>

²⁹⁹ http://portales.te.gob.mx/conacime/index.php/do_navegador/232
http://portales.te.gob.mx/conacime/index.php/do_navegador/238

http://portales.te.gob.mx/conacime/index.php/do_acciones/240

³⁰⁰ <http://sief.te.gob.mx/iuse/tesisjur.aspx?idTesis=XXI/2015>

En el mismo sentido, la Sala Superior ha señalado que los candidatos independientes deben de recibir recursos públicos que les permitan contender en igualdad de circunstancias respecto de los candidatos postulados por algún partido político de nueva creación³⁰¹ y que cualquier legislación local debe permitir que el financiamiento privado prevalezca sobre el público, considerando que los candidatos independientes suelen recibir significativamente menos financiamiento público que los candidatos postulados por un partido político o coalición³⁰².

Finalmente, la ley establece una serie de prohibiciones en cuanto al financiamiento privado para los candidatos independientes:

- Se les prohíbe recibir aportaciones en dinero, metales y piedras preciosas de cualquier persona física o moral, ya que todas las aportaciones deberán realizarse exclusivamente en la cuenta bancaria abierta por el candidato independiente³⁰³.
- No están autorizados para recibir recursos³⁰⁴ (en especie, dinero, metales o piedras preciosas) de:
 - Órganos de poder público de cualquiera que sea su orden competencial,
 - Partidos u otras personas de origen extranjero,
 - Organismos internacionales,
 - Sindicatos;
 - Ministros de culto, iglesias o agrupaciones de cualquier religión, y
 - Empresas de carácter mercantil y las cámaras empresariales.³⁰⁵

³⁰¹ (Tesis LIII/2015. CANDIDATURAS INDEPENDIENTES. IGUALDAD RESPECTO AL FINANCIAMIENTO PÚBLICO DE LOS CANDIDATOS POSTULADOS, EN RELACIÓN CON UN PARTIDO POLÍTICO DE NUEVA CREACIÓN)
<http://sief.te.gob.mx/iuse/tesisjur.aspx?idTesis=LIII/2015>

³⁰² (Jurisprudencia 7/2016. FINANCIAMIENTO PRIVADO PARA CANDIDATOS INDEPENDIENTES. EL LÍMITE DEL 50% DEL TOPE DE GASTOS DE CAMPAÑA, ES CONSTITUCIONAL (LEGISLACIÓN DE CHIHUAHUA Y SIMILARES)
<http://sief.te.gob.mx/iuse/tesisjur.aspx?idTesis=7/2016>

³⁰³ (LEGIPE, artículos 400.1 y 403.1)

³⁰⁴ (LEGIPE, artículo 401)

- Tampoco pueden recibir en propiedad o adquirir bienes inmuebles (LEGIPE, artículo 406.1).

Los candidatos independientes tienen derecho a recibir financiamiento público sólo para gastos de campaña –en la etapa de obtención de apoyo ciudadano únicamente pueden usar recursos de origen privado– en conjunto se les asignan los recursos públicos equivalentes a los que se otorgan a un partido político de nueva creación. En cuando al financiamiento privado durante las campañas, los candidatos independientes no pueden rebasar el 10% del tope de gasto de la elección de que se trate, aunque el TEPJF ha establecido que ellos no son sujetos obligados a respetar el principio de ponderación del financiamiento público sobre el privado.

La fiscalización y las nuevas reglas en la reforma electoral 2014

Introducción

La fiscalización de los recursos abarca tanto los ingresos y egresos ordinarios de los partidos políticos, como los realizados durante los procesos electorales. Sin embargo, el tema de los gastos en campañas es el más sensible y difícil de controlar y, al mismo tiempo, tiene mayor impacto en la percepción ciudadana de los resultados electorales.

Hasta antes de la última reforma, los resultados del procedimiento de fiscalización se daban a conocer a un año de la jornada electoral, demasiado tarde para ser tomados en cuenta en la etapa de calificación de la elección o para impedir que un

³⁰⁵ Tesis I/2015. CÁMARAS EMPRESARIALES. TIENEN PROHIBIDO REALIZAR APORTACIONES O DONATIVOS A PARTIDOS POLÍTICOS, ASPIRANTES, PRECANDIDATOS Y CANDIDATOS A CARGOS DE ELECCIÓN POPULAR.

candidato que hubiera violentado las reglas tomara posesión de su cargo. A partir de la reforma electoral 2014, las nuevas reglas establecen un nuevo procedimiento de fiscalización de gastos de campaña³⁰⁶ que se desarrolla en paralelo a las campañas electorales. A continuación se profundizará al respecto del modelo vigente de fiscalización a partir de la reforma 2014.

El rediseño constitucional y normativo. Reforma político-electoral 2014.

La concentración de facultades del INE y la subordinación de los nuevos OPLEs.

La reforma de 2014 facultó al Instituto Nacional Electoral con 74 nuevas atribuciones, de las cuales 50 son de carácter nacional, ya que pasaron al ámbito federal diversas funciones que antes estaban supeditadas al ámbito local como lo son la fiscalización, la designación de los consejeros electorales de los nuevos Organismos Públicos Locales Electorales (OPLEs) y la geografía electoral. Entre las nuevas labores del INE llama la atención temas como la organización de elecciones internas de los partidos políticos, la regulación de las encuestas de opinión, la geografía electoral, la revisión de las cuotas de género, entre otras.

La facultad de organizar y ejecutar los procesos electorales de las entidades federativas fue, tal vez, la nueva atribución más debatida del INE. La discusión giró en torno al federalismo y, por ende, a la exclusividad de los estados de organizar las elecciones de las cuales surgen los servidores públicos locales. La controversia se centró en dos argumentos, quienes impulsaron la reforma, el Partido Acción Nacional (PAN) y el Partido de la Revolución Democrática (PRD)³⁰⁷, cuyo principal argumento giró en torno a la centralización de la

³⁰⁶ <http://portales.te.gob.mx/consultareforma2014/?q=reforma/29%20>

³⁰⁷ PAN (2014), “Iniciativa de la reforma político-electoral del PAN”, Artículo en línea disponible en <http://portales.te.gob.mx/consultareforma2014/node/2805#pan-tepfj-procedimientos->

organización de las elecciones como elemento que eliminaría la intromisión de los gobernadores en los comicios estatales³⁰⁸. En el otro extremo se encontraban algunos gobernadores³⁰⁹, quienes señalaron que se atentaba contra el federalismo y la soberanía de los estados con el hecho de subordinar o desaparecer a los institutos electorales locales.

Al inicio de las discusiones se planteó la idea de eliminar a los institutos electorales locales, modificación que no prosperó, pero éstos quedaron supeditados ante el nuevo Instituto Nacional Electoral de tres formas: primera, selección y remoción de consejeros³¹⁰, para el proceso electoral de 2015 el CG nombró a 126 consejeros de los 18 estados que celebraron elecciones concurrentes con los comicios federales. Segunda, atracción de todas o algunas de las actividades de los OPLEs, el Instituto Nacional se hará responsable por completo de una elección local cuando existan factores sociales que afecten la paz pública o en momentos en que no existan condiciones políticas idóneas y podrá asumir parcialmente la organización de los comicios en alguna actividad de la función electoral cuando el Consejo General del Organismo Público Local Electoral lo solicite³¹¹. Y tercera, la logística en diversos temas del proceso electoral, ya que el INE determinará las características del material electoral tanto en elecciones federales como locales; la ubicación de las casillas; la selección,

sancionadores-exposicion-de-motivos-tx13-3-11-14-32-34-36-37-43-44-45-46-47-49, 10 de septiembre de 2015.

PRD (2014), “Iniciativa de la reforma político-electoral del PRD”, Artículo en línea disponible en <http://portales.te.gob.mx/consultareforma2014/node/2806#prd-tepjf-procedimientos-sancionadores-tx13-3-11-14-32-34-36-37-43-44-45-46-47-49>, 10 de septiembre de 2015.

³⁰⁸ El senador por el PAN, Javier Corral Jurado, argumentó en las sesiones de la Cámara de Diputados la importancia de eliminar la injerencia de los gobernadores en los procesos electorales locales. Versión estenográfica de la Sesión Ordinaria de la H. Cámara de Senadores, celebrada el martes 3 de diciembre de 2013.

³⁰⁹ Gobernadores de distintas entidades del país se manifestaron en contra de la creación del INE, por ejemplo, el gobernador del Estado de México, Eruviel Ávila Villegas, indicó que se atentaba contra la soberanía y la garantía constitucional de cada uno de los estados con las modificaciones constitucionales. “Eruviel Ávila pone en duda al INE” en *El Economista*, octubre 30 de 2013. Disponible en: <http://eleconomista.com.mx/sociedad/2013/10/30/eruviel-avila-pone-duda-ine>. Última vez visto el 07 de Julio de 2015.

³¹⁰ (LGIPE, art.32)

³¹¹ (LGIPE, art. 32)

capacitación y contratación de los Supervisores Electorales y Capacitadores-Asistentes Electorales; así como el Sistema de Información sobre el Desarrollo de la Jornada Electoral³¹².

Otro tema de gran importancia es el nuevo modelo de fiscalización, que concentra en el INE la labor de dictaminar y revisar los informes de los gastos de los precandidatos, candidatos y partidos políticos en los procesos electorales locales y nacionales con el objetivo de que los recursos públicos y privados sean utilizados adecuadamente³¹³.

El nuevo entramado legal de fiscalización.

El uso del dinero público en los procesos electorales es un tema ampliamente cuestionado, sobre todo cuando existen elementos sociales de desigualdad y una creciente reputación negativa de la clase política por parte de los ciudadanos. La fiscalización es de suma importancia para el mejoramiento de toda democracia, pues la información de cuánto, quién y en dónde se gastan los recursos los partidos políticos, así como los precandidatos y los candidatos a cargos públicos, sólo es posible por medio de un ejercicio de transparencia, el cual ha tenido un desarrollo pausado en México.

El origen de los recursos y la aplicación de los mismos en los procesos electorales ha sido un ejercicio un tanto opaco en la historia de nuestro país, fue hasta 1993 cuando por primera vez se instauró una serie de leyes en la materia que nos brindaron la oportunidad de conocer las dimensiones del dinero público y privado que se utilizaban en las campañas electorales, que hasta entonces se desconocían³¹⁴. La segunda gran reforma que benefició en la transparencia de los patrimonios partidistas durante la última década del siglo XX fue la de 1996, con la que comenzaron a presentarse informes anuales de ingresos y gastos ordinarios

³¹² (CPEUM, art. 41, apartado B)

³¹³ (CPEUM, art. 41, apartado B, inciso b)

³¹⁴ (Agiss, 2008:12)

por parte de las organizaciones, así como los informes de las campañas³¹⁵; además, al interior del IFE se creó un órgano especializado en la fiscalización, el cual comenzó a generar lineamientos de las documentaciones a presentarse y comenzaron a gestarse las primeras faltas y sanciones administrativas. Sin embargo, las medidas que se tenían hasta entonces resultaron insuficientes, debido a que era imposible conocer el origen de los recursos privados que lograban obtener los partidos políticos, los informes eran muy generales y no se contaba con los recursos suficientes para hacer las auditorías pertinentes, además, el IFE carecía de elementos para realizar investigaciones bancarias.

Después de la reforma de 1996 no se realizaron modificaciones relevantes en cuanto a fiscalización, es decir, no se dotó a las autoridades electorales con más y mejores elementos que resultaran en la transparencia de los recursos públicos y privados utilizados en los procesos electorales. Sin embargo, hubo elementos que crearon un precedente de lo que sería uno de los principales argumentos en la construcción del nuevo modelo de fiscalización elaborado en 2014: que la autoridad electoral pueda acceder a cualquier tipo de cuenta bancaria y fiscal.

De los años 2001 al 2003 el IFE realizó dos de las investigaciones más trascendentes en materia de fiscalización, los casos denominados como “Amigos de Fox” y el “Pemexgate”, los cuales generaron un antecedente en el tema del acceso a las cuentas bancarias de los partidos políticos y los candidatos por parte de la autoridad electoral. El Instituto Federal fue obstaculizado en diversas ocasiones durante las indagatorias al negarle el acceso a cuentas bancarias de los partidos, ante tal situación el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) reconoció al Instituto Federal Electoral como la autoridad hacendaria que persigue fines fiscales en materia electoral³¹⁶; lo que blindó a las pesquisas que culminaron en dos importantes sanciones. Ante tal situación, en el 2005 el Poder Legislativo reformó la Ley de Instituciones de Crédito en el que incluyó al IFE

³¹⁵ (Guerreo, 2003: 40)

³¹⁶ (Córdova, 2006:185)

dentro de las instituciones que pueden tener acceso a los secretos bancarios y fiduciarios, pero no se le incorporó en la figura de secreto fiscal³¹⁷.

La reforma de 2014 modificó ampliamente el modelo de fiscalización, entre los elementos más trascendentes se encuentra la nacionalización de dicha función electoral, es decir, que el INE se convierte en la autoridad responsable de dictaminar, así como de revisar los ingresos y egresos de los partidos políticos, precandidatos y candidatos de todos los procesos electorales. Con esta modificación se anuló la posibilidad de que los actores políticos utilicen los distintos niveles de gobierno para violentar la ley, pero permitiendo que cada entidad determine sus propios topes de gastos de campaña, así como la asignación de los recursos destinados a las campañas. Además, como parte de la reestructuración del Instituto Nacional desapareció la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos, área que contaba con autonomía al interior de la autoridad electoral³¹⁸, por lo que ahora la fiscalización es una labor que compete directamente del Consejo General por medio de la Comisión de Fiscalización y la Unidad Técnica de Fiscalización (UTF)³¹⁹.

Una de las contribuciones más significativas de la reforma de 2014 es la fiscalización expedita, ya que ahora el análisis de los ingresos y egresos de las precampañas y campañas electorales se hace sobre los mismos tiempos que el proceso electoral lo que significa que no puede haber quejas o averiguaciones que sean resueltas meses después de concluida la elección como sucedía en los procesos electorales anteriores. Para realizar esta labor tan complicada, el INE elaboró una aplicación electrónica por medio de la cual los partidos y candidatos enviaban sus informes de ingresos y egresos, el nuevo sistema se acompañó de una serie de sanciones que buscaban inhibir el mal comportamiento por parte de los actores de la contienda electoral, debido a que en el interior del nuevo catálogo de castigos se encuentra la cancelación o pérdida de registro de candidatura en caso de no presentar los informes o si se descubre que el participante rebasó el

³¹⁷ (Córdova, 2006:198-199)

³¹⁸ (COFIPE, art. 79)

³¹⁹ (LGIPE, art. 190-196).

tope de gastos de campaña. Además, cabe resaltar que el INE ha sido fortalecido para poder tener acceso a los secretos bancarios, fiduciario y fiscal para poder realizar toda investigación sin ningún impedimento.

Por último, en un esfuerzo por hacer más transparente la labor de la fiscalización, el INE aplicó el principio de máxima publicidad a los registros y movimientos contables que realizaron los partidos políticos, así como los candidatos, labor que no resultó ser nada sencilla debido al incremento sustancial de labores que se presentaron en la materia, ya que se pasó de la revisión de 6 mil informes, de acuerdo a cifras de 2012, a un aproximado de 76 mil. La concentración de facultades trajo consigo un incremento sustancial de los procedimientos, uno de los principales retos que presenta el nuevo Instituto Nacional Electoral.

Las facultades de comprobación de INE en materia de Fiscalización

Autoridad responsable de la fiscalización

La fiscalización está a cargo del Consejo General del INE, a través de su Comisión de Fiscalización³²⁰, la cual tiene dentro de sus funciones el desarrollo, implementación y administración de un sistema en línea de contabilidad de los partidos políticos³²¹. Esa Comisión está integrada por cinco consejeros electorales y cuenta con una Unidad Técnica de Fiscalización (UTF)³²², que es un órgano técnico especializado con autonomía de gestión para fiscalizar los recursos de los partidos políticos. La UTF realiza funciones normativas, de supervisión y vigilancia sobre el origen y aplicación de los recursos utilizados por los partidos políticos, candidatos independientes, las agrupaciones políticas nacionales (APN), las organizaciones a las que pertenezcan los observadores electorales, y las organizaciones de ciudadanos que aspiren a registrarse como partidos políticos, así como de investigación en lo relacionado con las quejas y procedimientos

³²⁰ (CPEUM, artículo 41, base V, apartado B, penúltimo párrafo; LEGIPE, artículo 190)

³²¹ (LEGIPE, artículo 191, inciso b)

³²² (LEGIPE, artículo 192)

oficiosos en materia de rendición de cuentas de los partidos políticos³²³. Además, junto con el área informática del Instituto son los encargados de la actualización, funcionamiento y mantenimiento del Sistema Integral de Fiscalización.

Los organismos públicos locales (Oples) podrán realizar las tareas de fiscalización solamente por delegación del INE. En ese caso se sujetaran a los lineamientos, acuerdos, normas técnicas y las demás disposiciones del Consejo General del INE³²⁴. El Consejo, a su vez, para poder delegar en los Oples la facultad de fiscalización, deberá verificar su capacidad técnica y operativa³²⁵.

El INE cuenta con tres herramientas principales para verificar la veracidad de los ingresos y egresos de los sujetos obligados, éstas son:

- Superación de los secretos bancario, fiduciario y fiscal,
- Visitas de verificación, y
- Monitoreo en medios impresos, de espectaculares y de propaganda en vía pública.

La primera se refiere a que el Consejo General del INE no está limitado por los secretos bancario, fiduciario y fiscal. La UTF es el conducto para superar esta barrera discrecional constituida por el secreto bancario, fiduciario y fiscal³²⁶. Con esas atribuciones, la UTF puede obtener información de terceros, personas físicas o morales, encargadas de llevar las cuentas de los candidatos y partidos políticos, o directamente relacionadas con aquellos³²⁷. En la formulación de las solicitudes de información, la UTF debe observar diversos criterios básicos tales como: idoneidad, necesidad, proporcionalidad y pertinencia³²⁸.

La segunda consiste en que, para el mejor ejercicio de sus atribuciones, en cualquier momento la UTF, por orden de la Comisión de Fiscalización, puede

³²³ (LEGIPE, artículo 196; RIINE, artículo 72)

³²⁴ (LEGIPE, artículo 195)

³²⁵ (LEGIPE, artículo 191.2)

³²⁶ (LEGIPE, artículo 190.3)

³²⁷ (LEGIPE, artículo 200.2)

³²⁸ (RFINE, artículo 333.3)

realizar visitas de verificación o auditorías en campo preventivas, con el fin de corroborar el cumplimiento de las obligaciones y la veracidad de los informes presentados por los partidos políticos, aspirantes y candidatos, así como la observancia de los requisitos en materia de origen y aplicación de los recursos³²⁹. La UTF debe proponer a la Comisión de Fiscalización la metodología para seleccionar uno o varios distritos, estados o municipios según corresponda, para la realización de visitas de verificación a los partidos, candidatos, aspirantes y candidatos independientes 15 días después del inicio del proceso electoral respectivo³³⁰. Las visitas de verificación podrán realizarse por el personal designado por la propia UTF con el auxilio, en su caso, del personal de la Junta Local o Distrital que corresponda³³¹.

La tercera implica que la Comisión de Fiscalización, a través de la UTF, realiza monitoreos de diarios, revistas y otros medios impresos, así como de los espectaculares y de propaganda en vía pública. La Comisión de Fiscalización, a propuesta de la UTF, establecerá la metodología para el monitoreo para cada proceso electoral³³². Los resultados del monitoreo serán conciliados con los informes presentados por los partidos políticos y candidatos independientes. En caso de no coincidir, el monto de propaganda no reportada o no conciliada se acumulará a los gastos de precampaña, de obtención de apoyo ciudadano o de la campaña correspondiente.³³³

El Consejo General del INE, a través de la Comisión de Fiscalización y la Unidad Técnica de Fiscalización, será el responsable de fiscalizar los ingresos y gastos, tanto de actividades ordinarias como de campaña, de los partidos políticos nacionales y locales. Además, la UTF tiene la facultad para recabar información de forma independiente al SIF.

³²⁹ (LEGIPE, artículo 192.1, incisos f y g; RFINE, artículos 297 y 304)

³³⁰ (RFINE, artículo 302)

³³¹ (RFINE, artículo 303.5)

³³² (RFINE, artículo 318.3)

³³³ (RFINE, artículos 318.6, 318.7, 319.9, 319.10, 320.9 y 320.10)

Fiscalización de los gastos ordinarios

En relación con el gasto ordinario los partidos deberán presentar informes trimestrales y un informe anual³³⁴. Aunque los informes trimestrales solamente son de carácter informativo para la autoridad, la UTF debe revisarlos y en caso de detectar anomalías, errores u omisiones, puede requerir al partido que las subsane o aclare³³⁵.

Una vez recibidos los informes anuales, la UTF cuenta con 60 días para su revisión, periodo durante el cual podrá, en todo momento, solicitar al partido la documentación necesaria para comprobar la veracidad de lo reportado en los informes. Si durante la revisión de los informes la UTF advierte la existencia de errores u omisiones técnicas, avisará al partido para que, en un plazo de 10 días contados a partir de la notificación, presente las aclaraciones o rectificaciones que considere pertinentes. La UTF está obligada a informar al partido político (antes del vencimiento del plazo para la elaboración del dictamen consolidado) si las aclaraciones o rectificaciones realizadas por éste subsanan los errores u omisiones encontrados, a efecto de otorgarle, en su caso, un plazo improrrogable de cinco días para que los subsane. La UTF contará con un plazo de 20 días para emitir el dictamen consolidado, así como el proyecto de resolución respectivo, para someterlos a consideración de la Comisión de Fiscalización. La Comisión, a su vez, contará con 10 días para aprobar los proyectos recibidos. Una vez aprobados por la Comisión, los dictámenes deberán presentarse, en un plazo de 72 horas ante el Consejo General, el cual contará con 10 días para su discusión y aprobación³³⁶. La resolución emitida por el Consejo General podría ser impugnada ante el TEPJF³³⁷.

Todos los dictámenes y proyectos de resolución de la UTF deberán contener el resultado y la conclusión de la revisión, la mención de los errores o irregularidades

³³⁴ (LGPP, artículo 78)

³³⁵ (LGPP, artículo 80.1, inciso a)

³³⁶ (LGPP, artículo 80.1, inciso b)

³³⁷ (LGPP, artículo 82)

que se hubiesen encontrado, así como los señalamientos de aclaraciones o rectificaciones que hubieran presentado los partidos políticos³³⁸.

La UTF tiene 60 días para revisar los informes anuales de los gastos ordinarios de los partidos. Una vez concluida la revisión, contará con un plazo de 20 días para emitir el dictamen consolidado y el proyecto de resolución respectivo, para someterlos a consideración de la Comisión de Fiscalización. La Comisión contará con 10 días para aprobar los proyectos, y presentarlos en un plazo de 72 horas ante el Consejo General. El Consejo General, contará con un plazo de 10 días para su discusión y aprobación.

Fiscalización de los gastos de precampaña

Después de la presentación de los informes de precampaña, que debe realizarse dentro de los 10 días siguientes al de la conclusión de las precampañas, la UTF tendrá 15 días para la revisión de los informes de precampaña. En caso de encontrar errores u omisiones, la UTF avisará al partido político para que este, en el término de 7 días contados a partir de dicha notificación, presente las aclaraciones o rectificaciones que considere pertinentes. En la Jurisprudencia 26/2015³³⁹, la Sala Superior señaló que considerando que los precandidatos son responsables de la rendición de sus informes de gastos de precampaña, el INE tiene que informar tanto a los partidos políticos como a sus precandidatos sobre las determinaciones relacionadas con omisiones e irregularidades en la presentación de los informes de precampaña. Esto a fin de tutelar el derecho de garantía de audiencia de los precandidatos, ya que el incumplimiento de las obligaciones en la presentación de sus informes puede afectar el derecho de los precandidatos a participar como candidatos en el proceso electoral. La Sala Superior incluso ha señalado que cuando exista una situación excepcional y por la gravedad de la sanción impuesta al precandidato como es la negativa o pérdida

³³⁸ (LGPP, artículo 81)

³³⁹ <http://sief.te.gob.mx/iuse/tesisjur.aspx?idTesis=26/2015> (INFORMES DE GASTOS DE PRECAMPAÑA. LA AUTORIDAD ADMINISTRATIVA DEBE RESPETAR LA GARANTÍA DE AUDIENCIA DE LOS PRECANDIDATOS PREVIO A LA IMPOSICIÓN DE SANCIONE

del registro, la Unidad Técnica de Fiscalización debe notificarle personalmente al precandidato la situación que está generando la imposición de la sanción³⁴⁰.

Una vez concluidos los plazos, la UTF contará con un término de 10 días para emitir el dictamen consolidado, así como el proyecto de resolución respectivo y para someterlo a consideración de la Comisión de Fiscalización. La Comisión contará con 6 días para aprobar los proyectos y, una vez aprobados, deberá presentarlos ante el Consejo General en un plazo de 72 horas. El Consejo General, contará con un plazo de 6 días para su discusión y aprobación³⁴¹. La resolución emitida por el Consejo General podría ser impugnada ante el TEPJF³⁴².

Todos los dictámenes y proyectos de resolución de la UTF deberán contener el resultado y la conclusión de la revisión, la mención de los errores o irregularidades que se hubiesen encontrado, así como los señalamientos de aclaraciones o rectificaciones que hubieran presentado los partidos políticos³⁴³.

La fiscalización de los informes de apoyo ciudadano sigue las mismas reglas que la de los informes de precampaña de los partidos políticos, con la diferencia de que los aspirantes a candidaturas independientes cuentan con 30 días para presentar sus informes mientras que los partidos políticos solamente tienen 10 días³⁴⁴.

La UTF tiene 15 días para la revisión de los informes de precampaña de los partidos políticos y de apoyo ciudadano de los aspirantes a candidaturas independientes. Una vez concluido este plazo, contará con 10 días para emitir el dictamen consolidado y el proyecto de resolución, para someterlos a consideración de la Comisión de Fiscalización. La Comisión contará con seis días para aprobar los proyectos, y presentarlos en un plazo de 72 horas ante el

³⁴⁰ <http://sief.te.gob.mx/iuse/tesisjur.aspx?idTesis=XXX/2016> INFORMES DE PRECAMPAÑA. LA AUTORIDAD ADMINISTRATIVA ELECTORAL DEBE NOTIFICAR PERSONALMENTE AL PRECANDIDATO, PREVIO A LA IMPOSICIÓN DE SANCIONES GRAVES AL TRATARSE DE UNA SITUACIÓN EXCEPCIONAL). Tesis XXX/2016

³⁴¹ (LGPP, artículo 80.1, inciso c)

³⁴² (LGPP, artículo 82)

³⁴³ (LGPP, artículo 81)

³⁴⁴ (RFINE, artículos 248, 289.1, inciso a, y 291.2)

Consejo General. El Consejo General, contará con un plazo de seis días para su discusión y aprobación.

Fiscalización de los gastos de campaña

Los partidos políticos y candidatos independientes deben presentar informes de campaña parciales por periodos de 30 días contados a partir de que dé inicio la etapa de campaña³⁴⁵. La UTF deberá revisar y auditar el destino que le den los partidos políticos a los recursos de campaña, simultáneamente al desarrollo de ésta. Para ello, contará con 10 días para revisar la documentación soporte y la contabilidad presentada con cada informe parcial. En el caso de existir errores u omisiones técnicas en la documentación soporte y contabilidad presentada, se otorgará un plazo de 5 días (contados a partir de la notificación), para que el partido presente las aclaraciones o rectificaciones que considere pertinentes. Una vez concluida la revisión del último informe, la UTF contará con un término de 10 días para realizar el dictamen consolidado y la propuesta de resolución, así como para someterlos a consideración de la Comisión de Fiscalización. La Comisión tendrá un término de 6 días para votar dichos proyectos y presentarlos al Consejo General, instancia que deberá votarlos en un término improrrogable de 6 días³⁴⁶.

Mediante tesis³⁴⁷, el TEPJF estableció que, a fin de dotar de funcionalidad a las normas relativas a la fiscalización y al sistema de nulidades en materia electoral, resulta necesario que los asuntos relacionados con gastos de campaña, así como las quejas presentadas antes de aprobar el dictamen consolidado atinente, por regla general se deben resolver a más tardar en la sesión en la que se apruebe el dictamen consolidado por parte del Consejo General.

³⁴⁵ (LGPP, artículo 79.1, inciso b)

³⁴⁶ (LGPP, artículo 80.1, inciso d)

³⁴⁷ <http://sief.te.gob.mx/iuse/tesisjur.aspx?idTesis=LXIV/2015> (QUEJAS EN MATERIA DE FISCALIZACIÓN. CUANDO ESTÉN VINCULADAS CON CAMPAÑAS ELECTORALES, PUEDEN RESOLVERSE INCLUSO AL APROBAR EL DICTÁMEN CONSOLIDADO) Tesis LXIV/2015

Todos los dictámenes y proyectos de resolución de la UTF deberán contener el resultado y la conclusión de la revisión, la mención de los errores o irregularidades que se hubiesen encontrado, así como los señalamientos de aclaraciones o rectificaciones que hubieran presentado los partidos políticos³⁴⁸.

Los partidos políticos, sus candidatos y los candidatos independientes pueden impugnar el dictamen consolidado ante el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF). En ese caso, el Consejo General del INE deberá remitir al Tribunal dicho dictamen consolidado de la Unidad Técnica y el informe respectivo³⁴⁹.

El esquema de fiscalización permite vigilar los ingresos y egresos de los partidos y candidatos durante las campañas electorales. La UTF tiene 10 días para la revisión de cada informe parcial de campaña de los partidos políticos y de los candidatos independientes. Una vez concluida la revisión, la UTF contará con un término de 10 días para realizar el dictamen consolidado y la propuesta de resolución, así como para someterlos a consideración de la Comisión de Fiscalización. La Comisión tendrá un término de 6 días para votar dichos proyectos y presentarlos al Consejo General, instancia que deberá votarlos en un término improrrogable de 6 días.

Las resoluciones del INE en materia de financiamiento y fiscalización de los partidos políticos y candidatos independientes.

Sanciones y nulidades

La legislación electoral establece a detalle qué tipo de actuaciones se deben considerar como infracciones en materia financiera, incluyendo la omisión de presentar los informes requeridos, el rebase de los topes de gastos de campaña,

³⁴⁸ (LGPP, artículo 81)

³⁴⁹ (LGPP, artículo 82.1, inciso a)

el incumplimiento de las prohibiciones en materia de financiamiento y fiscalización, el incumplimiento de las reglas establecidas para el manejo y comprobación de sus recursos o para la entrega de la información sobre el origen, monto y destino de los mismos, la recepción de aportaciones y donaciones en efectivo o en especie, etcétera³⁵⁰.

En caso de acreditar la existencia de una irregularidad en la fiscalización de un informe, el Consejo General del INE impone la sanción correspondiente entre las previstas en la LEGIPE³⁵¹. Ya que los candidatos y precandidatos son responsables solidarios del cumplimiento de los informes de campaña y precampaña, en caso de sanciones se analizarán de manera separada las infracciones en que incurran³⁵². Por lo tanto, la legislación aplicable prevé sanciones distintas para cada sujeto obligado. En el caso de los partidos políticos, los tipos de sanciones que puede imponer el INE son³⁵³:

- Amonestación pública,
- Multa, hasta 10,000 días de salario mínimo³⁵⁴ y hasta el monto doble por reincidencia,
- Reducción de hasta el 50% de las ministraciones del financiamiento público,
- Cancelación de su registro como partido político, y
- Interrupción de la transmisión de la propaganda política o electoral.

Otro efecto que podría tener la fiscalización de las campañas es que el INE ordene la devolución de los recursos destinados para las campañas comiciales cuyo gasto no se comprobó en los informes correspondientes Tesis XVII/2016³⁵⁵. Cabe

³⁵⁰ (LEGIPE, artículos 443, 445 y 446)

³⁵¹ (RFINE, artículo 338.1)

³⁵² (LGPP, artículo 79.1, inciso a, fracción II e inciso b, fracción II)

³⁵³ (LEGIPE, artículo 456.1, inciso a)

³⁵⁴ La Cámara de Diputados ha aprobado la desvinculación del salario mínimo, por lo que éste no se puede usar como base para calcular multas, ahora se emplea la Unidad de Medida y Actualización (UMA). Sin embargo, hasta la fecha no se ha actualizado la LEGIPE.

³⁵⁵ <http://sief.te.gob.mx/iuse/tesisjur.aspx?idTesis=XVII/2016> GASTOS DE CAMPAÑA. EL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL TIENE LA FACULTAD IMPLÍCITA PARA ORDENAR LA DEVOLUCIÓN DEL MONTO DEL FINANCIAMIENTO PÚBLICO NO COMPROBADO)

mencionar que el hecho de no comprobar el uso de todo el financiamiento público de campañas no constituye una irregularidad y que el orden de la devolución del mismo no constituye una sanción. En la sentencia SUP-RAP-647/2015³⁵⁶, la Sala Superior señaló que “los partidos políticos solo pueden utilizar el financiamiento público asignado para gastos de campaña para ese único fin” por lo que “existe la obligación implícita de los partidos políticos de reintegrar al erario público los recursos que fueron asignados específicamente para gastos de campaña, y que no fueron devengados o comprobados de forma debida”. El 15 de junio de 2016 el INE emitió los Lineamientos relacionados con esta sentencia, en donde señala que la Unidad Técnica de Fiscalización debe informar al partido el remante a devolver previo a que el proyecto de Dictamen sea votado por la Comisión de Fiscalización, para que tenga tres días naturales para hacer aclaraciones³⁵⁷. El procedimiento de reintegro debe iniciarse dentro de los 5 días hábiles posteriores a que hubiera quedado firme el Dictamen correspondiente, en lo relativo a los remanentes, con el envío de un oficio a los sujetos obligados³⁵⁸. Los sujetos obligados tienen 5 días hábiles para realizar la transferencia del monto a reintegrar a la Tesorería de la Federación o, en el caso local, a su similar, y si no cumplen con esta obligación el monto correspondiente se retendrá de la ministración mensual de financiamiento público inmediata siguiente³⁵⁹.

A los candidatos, precandidatos y candidatos independientes los tipos de sanciones que pueden imponer el INE son³⁶⁰:

- Amonestación pública,

³⁵⁶ <https://tecnologias-educativas.te.gob.mx/img/ccje1/pdf/SUP-RAP-647-2015.pdf>

³⁵⁷ http://www.ine.mx/archivos3/portal/historico/recursos/IFE-v2/DS/DS-CG/DS-SesionesCG/CG-acuerdos/2016/06_Junio/CGex201606-15/CGex201606-15_ap_2.pdf (INE/CG471/2016, artículo 3)

³⁵⁸ http://www.ine.mx/archivos3/portal/historico/recursos/IFE-v2/DS/DS-CG/DS-SesionesCG/CG-acuerdos/2016/06_Junio/CGex201606-15/CGex201606-15_ap_2.pdf (INE/CG471/2016, artículo 10-12)

³⁵⁹ http://www.ine.mx/archivos3/portal/historico/recursos/IFE-v2/DS/DS-CG/DS-SesionesCG/CG-acuerdos/2016/06_Junio/CGex201606-15/CGex201606-15_ap_2.pdf (INE/CG471/2016, artículo 13 y 15).

³⁶⁰ (LEGIPE, artículo 456.1, incisos c y d)

- Multa, hasta 5,000 días de salario mínimo³⁶¹, y
- Pérdida del derecho a ser registrado o cancelación del registro.

Adicionalmente, los candidatos independientes, a diferencia de los candidatos o precandidatos postulados por un partido político, pueden ser sancionados con la pérdida del derecho a ser registrado en las dos elecciones subsecuentes³⁶².

Las multas impuestas deben ser pagadas en el plazo que señale la resolución y, en caso de no precisarlo, dentro de los 15 días siguientes contados a partir de la notificación de la resolución o, en su caso, de la confirmación por el TEPJF³⁶³. Los recursos obtenidos por la aplicación de sanciones económicas serán destinados al Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología en los términos de las disposiciones aplicables, cuando sean impuestas por las autoridades federales, y a los organismos estatales encargados de la promoción, fomento y desarrollo de la ciencia, tecnología e innovación cuando sean impuestas por las autoridades locales. En el caso de que no existan normas o instituciones relativas a este ámbito en una entidad federativa, los recursos se destinarán al Consejo Nacional³⁶⁴. Para determinar qué sanción corresponde a cada irregularidad, el INE tiene que individualizar la sanción, tomando en cuenta si se trata de una sanción formal o sustancial y las circunstancias que rodean la contravención de la norma, entre otras las siguientes³⁶⁵:

- Gravedad de la irregularidad en que se incurra y la conveniencia de suprimir prácticas que infrinjan, en cualquier forma, las disposiciones de esta Ley, en atención al bien jurídico tutelado, o las que se dicten con base en él,
- Circunstancias de modo, tiempo y lugar de la infracción,

³⁶¹ La Cámara de Diputados ha aprobado la desvinculación del salario mínimo, por lo que éste no se puede usar como base para calcular multas, ahora se emplea la Unidad de Medida y Actualización (UMA). Sin embargo, hasta la fecha no se ha actualizado la LEGIPE.

³⁶² (LEGIPE, artículo 456.1, inciso d, fracción V)

³⁶³ (RFINE, artículo 342.1)

³⁶⁴ (LEGIPE, artículo 458.8; Jurisprudencia 31/2015 MULTAS. EL DESTINO DE LOS RECURSOS OBTENIDOS POR SU IMPOSICIÓN EN MATERIA DE FISCALIZACIÓN DEPENDE DEL PROCESO ELECTORAL DE QUE SE TRATE).

³⁶⁵ (LEGIPE, artículo 458.5; RFINE, artículo 338.1)

- Condiciones socioeconómicas del infractor,³⁶⁶
- Condiciones externas y los medios de ejecución,
- Reincidencia en el incumplimiento de obligaciones, y
- En su caso, el monto del beneficio, lucro, daño o perjuicio derivado del incumplimiento de obligaciones.

Asimismo, cabe mencionar algunas reglas específicas que existen para las sanciones correspondientes a infracciones determinadas:

- En los casos de rebase de los topes de gastos de campaña los partidos políticos serán sancionados por una multa equivalente al del monto ejercido en exceso, pudiendo ser hasta el doble en caso de reincidencia³⁶⁷. Para la misma falta, el candidato responsable será sancionado con la pérdida del derecho a ser registrado o la cancelación del registro³⁶⁸.
- En los casos de rebase de los límites aplicables en materia de donativos o aportaciones de simpatizantes o de los candidatos para sus propias campañas, se impondrá al partido político responsable una multa equivalente al monto ejercido en exceso, pudiendo ser hasta el doble, en caso de reincidencia (LEGIPE, artículo 456.1, párrafo a).
- Si un precandidato o un aspirante a una candidatura independiente incumple la obligación de entregar su informe de precampaña o de apoyo ciudadano dentro del plazo establecido será sancionado con la pérdida del derecho a ser registrado o la cancelación del registro³⁶⁹.

³⁶⁶ Para permitir la determinación de la capacidad económica de aspirantes, precandidatos, candidatos y candidatos independientes, deben llenar un formato electrónico con información que permita conocer su balance de activos, pasivos y el flujo de recursos en el ejercicio fiscal correspondiente al momento de registrarse en el Sistema Nacional de Registro de Precandidatos y Candidatos (RE, artículo 223. Bis).

³⁶⁷ (LEGIPE, artículo 456.1, párrafo a)

³⁶⁸ (LEGIPE, artículo 229.4)

³⁶⁹ (LEGIPE, artículos 229.3 y 378.1)

Asimismo, el INE ha determinado que los gastos detectados por la UTF en el ejercicio de sus facultades deberán ser valoradas como faltas sustantivas³⁷⁰ y el TEPJF ha señalado que cuando se acredita que los precandidatos presentaron en tiempo y forma el informe de gastos de precampaña correspondiente ante el órgano competente del partido político en el cual militan y, no obstante a ello, éste omite presentarlo o lo presenta de manera extemporánea ante la autoridad fiscalizadora mediante el sistema de contabilidad en línea, o bien, la infracción a las normas que regulan dicha obligación es atribuible sólo al partido político y no a quien ostenta una precandidatura, excluye de responsabilidad a los precandidatos³⁷¹.

Adicionalmente, la máxima “sanción” que podría resultar de la fiscalización de los informes de las campañas es la nulidad de la elección, ya que la reforma electoral de 2014 incorporó dos causales de nulidad relacionadas con los aspectos financieros de los procesos electorales. El artículo 41, base VI, de la Constitución establece que será causal de nulidad de la elección el rebase del tope de gasto de campaña en un 5% del monto total autorizado³⁷², o el haber recibido o utilizado recursos de procedencia ilícita o recursos públicos en las campañas. Además, se determina que dichas violaciones tendrán que acreditarse de manera objetiva y ser determinantes para el resultado electoral. La misma Constitución señala que se considerarán determinantes cuando la diferencia entre los candidatos en el primero y segundo lugar sea menor al 5%³⁷³.

También se establece que las elecciones federales o locales serán nulas por violaciones graves, dolosas y determinantes³⁷⁴. Se considerarán como violaciones graves, aquellas conductas irregulares que produzcan una afectación sustancial a los principios constitucionales en la materia y pongan en peligro el proceso

³⁷⁰ (RFINE, artículo 338.2)

³⁷¹ <http://sief.te.gob.mx/iuse/tesisjur.aspx?idTesis=LIX/2015> (Tesis LIX/2015 INFORMES DE PRECAMPAÑA. SU PRESENTACIÓN EN TIEMPO Y FORMA ANTE EL PARTIDO EXCLUYE DE RESPONSABILIDAD A PRECANDIDATAS Y PRECANDIDATOS)

³⁷² <http://portales.te.gob.mx/consultareforma2014/?q=reforma/30>

³⁷³ (CPEUM, artículo 41, base VI y LGSMIME, artículo 78 bis, párrafo 2)

³⁷⁴ (LGSMIME, artículo 78 bis, párrafo 1)

electoral y sus resultados³⁷⁵. Asimismo, se calificarán como dolosas aquellas conductas realizadas con pleno conocimiento de su carácter ilícito, llevadas a cabo con la intención de obtener un efecto indebido en los resultados del proceso electoral³⁷⁶.

Finalmente, en caso de declararse la nulidad de una elección, se convocará a una elección extraordinaria, en la que no podrá participar el candidato sancionado³⁷⁷.

La legislación establece en detalle qué tipo de actuaciones se deben considerar como infracciones en materia financiera. Existe una lista de posibles sanciones para cada irregularidad y tipo de sujeto, pero el INE ésta obligado a individualizar la sanción de cada irregularidad. Es posible anular una elección por rebase de tope de gastos de campaña o por haber recibido o utilizado dinero ilícito o público, siempre y cuando la violación sea grave, dolosa y determinante.

La legislación establece en detalle qué tipo de actuaciones se deben considerar como infracciones en materia financiera. Existe una lista de posibles sanciones para cada irregularidad y tipo de sujeto, pero el INE ésta obligado a individualizar la sanción de cada irregularidad. Es posible anular una elección por rebase de tope de gastos de campaña o por haber recibido o utilizado dinero ilícito o público, siempre y cuando la violación sea grave, dolosa y determinante.

El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Su función como encargado de resolver las controversias en materia electoral y proteger los derechos político-electorales de los ciudadanos.

La reforma reciente introdujo cambios importantes en la estructura y en las facultades del Tribunal³⁷⁸. Para empezar, a partir de esas modificaciones, el TEPJF funciona de manera permanente con una Sala Superior, siete Salas

³⁷⁵ (LGSMIME, artículo 78 bis, párrafo 4)

³⁷⁶ (LGSMIME, artículo 78 bis, párrafo 5)

³⁷⁷ (CPEUM, artículo 41, base VI y LGSMIME, artículo 78 bis, párrafo 3)

³⁷⁸ <http://portales.te.gob.mx/consultareforma2014/?q=reforma/7%20>

Regionales y una Sala Regional Especializada, cuyas sesiones de resolución serán públicas, como son ahora en las salas que ya existen, y su principal función será velar que todos los actos y resoluciones de las autoridades electorales (federales y locales) se sujeten a los principios de constitucionalidad, convencionalidad y legalidad, así como garantizar a los ciudadanos el ejercicio de sus derechos fundamentales de carácter político-electoral³⁷⁹.

Cinco de las Salas Regionales, las que existían hasta ahora, mantendrán su sede en la ciudad designada como cabecera de cada una de las circunscripciones plurinominales en que se divide el país. La sede de las dos nuevas Salas Regionales será determinada por la Comisión de Administración del TEPJF. Estas salas deberán iniciar actividades en septiembre de 2017.

La Sala Regional Especializada (SRE) fue creada por la reforma electoral 2014, que estableció que deberá quedar integrada antes del inicio del proceso electoral 2015 y tendrá su sede en la Ciudad de México (antes el Distrito Federal)³⁸⁰. Se declaró instalada la SRE el 10 de octubre de 2014. La SRE es competente para la resolución de los procedimientos especiales sancionadores.

La reforma otorga a la Sala Superior competencia para conocer y resolver el recurso de revisión del procedimiento especial sancionador como un nuevo medio de impugnación que procederá en contra de las sentencias dictadas por la nueva Sala Regional Especializada, las medidas cautelares que emita el INE por violaciones a lo dispuesto en el apartado D, Base III del artículo 41 de la CPEUM y el acuerdo de desechamiento que emita el Instituto Nacional Electoral (INE) a una denuncia³⁸¹. Su tramitación, sustanciación y resolución será acorde con las reglas del recurso de apelación

³⁷⁹ (LOPJF, artículos 185 y 192)

³⁸⁰ (LOPJF, artículo 192)

³⁸¹ (LGSMIME, artículos 109.1 y 110)

En este sentido, existe una excepción a la facultad de atracción con la que cuenta la Sala Superior y es la de ejercerla para resolver el procedimiento especial sancionador, competencia exclusiva de la Sala Regional Especializada³⁸².

La reforma modifica la estructura y las competencias del TEPJF al aprobar la creación de dos Salas Regionales y una Sala Regional Especializada, esta última con competencia para conocer y resolver los procedimientos especiales sancionadores.

Sala Regional Especializada (SRE) del TEPJF

En el ámbito del régimen sancionador electoral, el INE, mediante un procedimiento expedito, es el encargado de investigar las infracciones e integrar el expediente para someterlo a consideración del TEPJF para su conocimiento y resolución de los asuntos. Lo anterior significa que la autoridad administrativa electoral federal ya no concluirá sus investigaciones con el dictado de una resolución, pues la autoridad competente para imponer la sanción será el TEPJF por conducto de la Sala Regional Especializada³⁸³. El INE solamente será la autoridad encargada de investigar las infracciones denunciadas, integrar el expediente y someterlo al conocimiento del TEPJF.

El procedimiento especial sancionador consta de tres etapas: presentación de la queja o denuncia, audiencia de pruebas y alegatos y resolución. La SRE intervendrá una vez que concluya la audiencia de pruebas y alegatos ante la

³⁸² <http://www.te.gob.mx/iuse/tesisjur.aspx?idTesis=X/2016>

(Tesis X/2016. FACULTAD DE ATRACCIÓN. ES IMPROCEDENTE EJERCERLA PARA RESOLVER EL PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR COMPETENCIA DE LA SALA REGIONAL ESPECIALIZADA)

³⁸³ El 11 de septiembre de 2014, el Senado de la República aprobó la designación de Glicerio Coello Garcés, Felipe de la Mata Pizña y Gabriela Villafuerte Coello como nuevos Magistrados de la Sala Regional Especializada del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. <http://portales.te.gob.mx/consultareforma2014/?q=reforma/74> (LEGIPE, artículo 475)

Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral (UTCE), que depende de la Secretaría Ejecutiva del INE³⁸⁴.

Para ello, una vez concluida la audiencia la UTCE deberá turnar de inmediato el expediente completo a la SRE, exponiendo en su caso, las medidas cautelares y demás diligencias que se hayan llevado a cabo, así como un informe circunstanciado³⁸⁵. Si la SRE al recibir el expediente advierte omisiones o deficiencias en la integración del expediente podrá realizar u ordenar al INE diligencias para mejor proveer³⁸⁶.

Una vez que la SRE considere que se encuentra debidamente integrado el expediente, el Magistrado ponente pondrá a consideración del pleno el proyecto de sentencia dentro de un plazo de 48 horas. Realizado lo anterior, el pleno resolverá el asunto en las siguientes 24 horas en sesión pública³⁸⁷.

Los efectos de las sentencias que dicte la SRE consisten en declarar la inexistencia de la violación que motivó la queja y, en su caso, revocar las medidas cautelares, o bien, imponer las sanciones que resulten procedentes³⁸⁸.

También se introduce un nuevo medio de impugnación denominado: recurso de revisión del procedimiento especial sancionador, que procederá contra las sentencias dictadas por la SRE, las medidas cautelares que emita el INE por violaciones a lo dispuesto en el apartado D, base III del artículo 41 de la CPEUM, y el acuerdo de desechamiento que emita el INE a una denuncia³⁸⁹. Su tramitación, sustanciación y resolución será acorde con las reglas del recurso de apelación.

³⁸⁴ (LEGIPE, artículos 471.7 y 472)

³⁸⁵ (LEGIPE, artículo 473.1)

³⁸⁶ (LEGIPE, artículo 476.2, inciso b)

³⁸⁷ (LEGIPE, artículo 476.2, inciso d)

³⁸⁸ (LEGIPE, artículo 477)

³⁸⁹ (LEGIPE, artículos 109.1 y 110)

La Sala Regional Especializada del TEPJF estará encargada de la resolución de los procedimientos sancionadores. Sus sentencias podrán ser impugnadas ante la Sala Superior mediante el recurso de revisión del procedimiento especial sancionador.

Autoridades electorales jurisdiccionales locales

El artículo 116 constitucional determina que en cada entidad federativa deben existir autoridades jurisdiccionales especializadas en materia electoral.

Por su parte, la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (LEGIPE) señala que las autoridades electorales jurisdiccionales son los órganos jurisdiccionales especializados en materia electoral de cada entidad federativa, que gozan de autonomía técnica³⁹⁰ y de gestión en su funcionamiento e independencia en sus decisiones. En la LEGIPE se establece que los tribunales locales no podrán pertenecer a los poderes judiciales de las entidades federativas³⁹¹.

La reforma, en un afán de homogeneizar la integración de los tribunales locales³⁹², establece que se compondrán por un número impar de magistrados que va de tres a cinco, que actuarán en forma colegiada, permanecerán en el encargo por siete años, y que serán electos en forma escalonada por las dos terceras partes de los miembros del Senado de la República, con apoyo en el reglamento de dicha Cámara, que definirá el procedimiento para la emisión y desahogo de la convocatoria³⁹³. El nombramiento del magistrado presidente se hará por la votación mayoritaria de los magistrados que integren cada tribunal³⁹⁴. El procedimiento para ese nombramiento se establecerá en las leyes estatales (LEGIPE, artículo 109.3). Sin embargo, sobre este tema la Sala Superior del

³⁹⁰ <http://portales.te.gob.mx/consultareforma2014/?q=reforma/83>

³⁹¹ (LEGIPE, artículo 105)

³⁹² <http://portales.te.gob.mx/consultareforma2014/?q=reforma/13>

³⁹³ (CPEUM, artículo 116, fracción IV, inciso c, 5o. y LEGIPE, artículos 106.1, 106.2 y 108.1)

³⁹⁴ (LEGIPE, artículo 108.2)

TEPJF estableció en la Tesis XXVIII/2014³⁹⁵ (AUTORIDADES ELECTORALES LOCALES. EL DERECHO A PRESIDIR LOS ÓRGANOS COLEGIADOS ESTÁ LIMITADO A LOS PERIODOS LEGALMENTE ESTABLECIDOS (LEGISLACIÓN DE TABASCO) que en las autoridades jurisdiccionales locales, quien ha ocupado la presidencia, no puede ser reelecto nuevamente en el cargo, si otro integrante no se encuentra en el supuesto de la limitante prevista por la norma, con la posibilidad de presidir el órgano jurisdiccional.

Fiscalización en las elecciones 2014-2016

Durante el proceso electoral 2014-2015, cuando se celebraron elecciones federales intermedias y elecciones locales en 17 entidades federativas, el INE fiscalizó 19,188 informes relacionados con las elecciones de diputados federales, gobernadores y diputados locales: siendo 7,389 informes de precampaña y 11,799 de campaña³⁹⁶. Esto sin contar todos los informes de las elecciones de ayuntamientos.

Durante los procesos electorales locales de 2015-2016, fiscalizó los informes de las 14 entidades federativas que celebraron elecciones. Del trabajo realizado por INE y de las sentencias relacionadas del TEPJF se emitieron varios criterios relevantes, los cuales se presentan a continuación:

El primer reto del nuevo andamiaje: el proceso electoral 2014-2015.

El pasado 7 de Junio se celebró en México un proceso electoral concurrente, esto es que los ciudadanos de todo el país asistieron a las urnas para sufragar y así

³⁹⁵ <http://www.te.gob.mx/iuse/tesisjur.aspx?idTesis=XXVIII/2014>

³⁹⁶ (Gilas y Christiansson 2016, 108 y 112)

<http://www.somee.org.mx/rmestudioselectorales/index.php/RMEstudiosElectorales/article/view/180>)

elegir a los integrantes de la LXIII Legislatura de la Cámara de Diputados, y al mismo tiempo, en 18 entidades de la república se votó por gobernadores, diputados locales y presidentes municipales, y en el caso del Distrito Federal (D.F.) Jefes Delegacionales. Las principales sorpresas de los comicios fueron los triunfos de candidatos independientes como fue la gubernatura de Nuevo León y la elección de un diputado local en Zapopan, Jalisco, entre otros. Lo que debe generar una gran reflexión al interior de los partidos políticos para reencauzar las acciones a realizar en el futuro cercano. Otro elemento que destacó fue la violencia en entidades como Chiapas, Michoacán y Oaxaca que tuvo como consecuencia la nulidad de algunos distritos federales.

La fiscalización electoral también fue uno de los asuntos más polémicos del proceso electoral 2014-2015, debido al cuestionamiento sobre el desarrollo de comicios más equitativos cuando actores como el Partido Verde Ecologista de México (PVEM) han sido impunes al violentar de manera sistemática la ley en la materia anticipando que la sanción no sería más que una serie de multas económicas. También, la elección demostró que la carga de trabajo fue excesiva para el INE, el cual no logró culminar en tiempo y forma las sanciones de fiscalización, ya que se estimaba que el 3 de agosto la autoridad electoral resolvería las últimas controversias, pero fue hasta el 2 de septiembre que el Instituto acabó esta labor.

Las sanciones consecuencia del nuevo entramado legal en materia de fiscalización se presentaron, en el ámbito federal, como castigos económicos y llamados de atención principalmente para los partidos políticos. Mientras en lo local, además de multas y amonestaciones públicas, se dio un extraño fenómeno, acontecieron un gran número de pérdidas y cancelaciones de candidaturas y el principal argumento por parte del CG del INE fue la omisión en la entrega de los informes por parte de los precandidatos y candidatos a cargos públicos.

La fiscalización del proceso electoral federal 2014-2015

Durante el reciente proceso electoral federal, el INE fiscalizó 4,505 informes de precampaña, emitiendo la resolución correspondiente³⁹⁷ el 15 de abril, y 52 informes de apoyo ciudadano de los aspirantes a candidaturas independientes, emitiendo la resolución correspondiente³⁹⁸ el 13 de mayo. En estos informes el INE detectó en total 161 irregularidades, entre las cuales 69 (42.9%), fueron sustanciales o de fondo, e involucraron un monto total de \$3,544,743.50. Como resultado de las irregularidades detectadas, el INE sancionó a los partidos políticos, los precandidatos y los aspirantes por un total de \$2,518,678.44. El peor infractor durante las precampañas fue el PRD, ya que sus infracciones integraron el 75% del monto total involucrado y de manera proporcional sus sanciones fueron el 73% del monto total de las sanciones.

Además, el INE sancionó a 10 precandidatos federales con la pérdida o cancelación de registro (6 del Movimiento Ciudadano y 4 del Partido Humanista) por omitir presentar sus respectivos informes de precampaña. Esta sanción no se aplicó a ningún aspirante a candidato independiente a nivel federal.

Posteriormente, la autoridad fiscalizó 5,332 informes de campaña de los candidatos a diputado federal, 5,290 de candidatos de partidos y 42 de candidatos independientes, emitiendo la resolución³⁹⁹ el 20 de julio. Sin embargo, esta

³⁹⁷ http://www.ine.mx/archivos3/portal/historico/recursos/IFE-v2/DS/DS-CG/DS-SesionesCG/CG-resoluciones/2015/04_Abril/CGex201504-15/CGex201504-15_rp_2_12.pdf (INE/CG194/2015)

³⁹⁸ http://www.ine.mx/archivos3/portal/historico/recursos/IFE-v2/DS/DS-CG/DS-SesionesCG/CG-resoluciones/2015/05_Mayo/CGex201505-13/CGex201505-13_rp_1_6.pdf (INE/CG260/2015)

³⁹⁹ http://www.ine.mx/archivos3/portal/historico/recursos/IFE-v2/DS/DS-CG/DS-SesionesCG/CG-resoluciones/2015/07_Julio/CGex201507-20/CGex201507-20_rp_2_1.pdf INE/CG469/2015

resolución fue revocada por la Sala Superior del TEPJF por la sentencia SUP-RAP-277/2015 y el INE aprobó una nueva resolución⁴⁰⁰ el 12 de agosto.

En total, la autoridad detectó 246 irregularidades, siendo 238 sustanciales, lo que corresponde a un porcentaje de 96.8%. Las irregularidades involucraron un monto total de \$133,531,651.27, la gran mayoría –\$127,866,746.86– correspondiente a los informes de los partidos políticos y las coaliciones. Entre estas irregularidades, se encontraron en total 11 casos de rebase del tope de gastos de campaña y 190 casos de financiamiento ilícito (o de origen desconocido), pero ningún caso de financiamiento público ilícito. En la resolución inicial del INE los peores infractores fueron el PVEM y el PAN, con irregularidades que involucraron 40.9 y 37.6 millones respectivamente. Sin embargo, en la siguiente resolución del INE, los montos involucrados en las irregularidades del PVEM bajaron por más del 50% a 18.6 millones.

Relativo a las irregularidades detectadas en las campañas federales, la autoridad impuso sanciones a los partidos políticos por una suma de \$122,461,098.57, siendo este el total ya que los candidatos independientes solamente fueron sancionados con amonestación pública. Este monto incluye las sanciones impuestas por los casos de rebase del tope de gastos y de financiamiento ilícito, sin que proceda la anulación de la elección por estas razones.

El INE fiscalizó 4,557 informes de precampaña y de apoyo ciudadano y 5,332 informes de campaña relacionados con el proceso electoral federal 2014-2015. Durante las precampañas el peor infractor fue el PRD y durante las campañas fue el PAN.

⁴⁰⁰

http://www.ine.mx/archivos3/portal/historico/recursos/IFE-v2/DS/DS-CG/DS-SesionesCG/CG-resoluciones/2015/08_Agosto/CGex201508-12_02/CGex2_201508-12_rp_3_1.pdf (INE/CG771/2015)

Los resultados en las elecciones federales en materia de fiscalización.

Uno de los principales objetivos de la reforma electoral en razón de la fiscalización era construir comicios más equitativos, es decir, que con las nuevas sanciones establecidas en la reforma electoral se pretendía inhibir a los partidos políticos en el uso de recursos provenientes de algún nivel o dependencia del gobierno y en el rebase de los topes de gastos de campaña. Sin embargo, el proceso electoral de 2015 demostró que aún persisten vacíos legales que los partidos utilizaron para seguir violentando la ley.

En el presente apartado se describirán las sanciones económicas más frecuentes que el Consejo General del INE impuso en materia de fiscalización a las principales fuerzas políticas durante el proceso electoral del presente año, para tal efecto se observaron las resoluciones del CG del 1 de abril al 2 de septiembre del año en curso. Se analiza si el principio de equidad fue aplicado pertinentemente, considerando que era uno de los principales fundamentos del nuevo modelo de fiscalización. Una de las deficiencias reconocidas en las elecciones pasadas fue respecto a las sanciones en materia de fiscalización, debido a una imprecisión respecto a las posibles sanciones por el uso de programas sociales gubernamentales o por el rebase de los topes de gastos de campaña para los partidos políticos. Durante el proceso electoral, el total de todas las multas impuestas a todos los partidos y coaliciones por el CG del Instituto Nacional Electoral asciende a 392 millones de pesos. Curiosamente, fue en las elecciones locales en donde hubo un mayor número equivalente a 261 millones, mientras que en la elección de diputados federales la cifra llegó a 131 millones.

Una vez más que los partidos políticos han violentando la ley de forma sistemática, donde pareciera que la mecánica de este razonamiento parte de que es más funcional rebasar el tope de gastos de campaña o utilizar programas sociales con fines proselitistas y recibir a cambio una multa millonaria de los

recursos públicos que les son otorgados a los partidos, que respetar los límites establecidos y buscar el apoyo del ciudadano por medio de propuestas.

Los incentivos institucionales parecen no ser los adecuados para evitar este tipo de prácticas en algunas organizaciones políticas, antes bien, algunos partidos políticos se han especializado en conducirse al margen de la ley, aprovechando los vacíos legales y explotando las necesidades sociales o utilizando campañas mediáticas coyunturales para atraer al votante. El PVEM es el caso más evidente, durante el actual proceso electoral el Partido Verde fue el partido más multado por el INE por un total de 72 millones 975 mil 103 pesos, dividido en 60 millones 892 mil 533 de la elección federal y 12 millones 82 mil 103 de las elecciones locales, lo que demuestra que este partido tuvo un mayor interés o posibilidad de violentar la ley en las elecciones federales que en las locales.

Las cuatro principales fuerzas políticas del país fueron las que recibieron un mayor número de sanciones durante el último proceso electoral, por lo que se debe mencionar que también son los partidos que más recursos públicos reciben con base en los resultados de las elecciones previas, como ya se mencionó, el PVEM fue el más sancionado, seguido del PAN por 53 millones 792 mil 538 pesos en total (3 millones 366 mil 670 corresponden a la elección federal, y 50 millones 425 mil 868 a las elecciones locales). En tercer lugar se ubica el PRD sancionado con 39 millones 144 mil 497, (3 millones 742 mil de la elección federal y 35 millones 402 mil 496 de las elecciones locales). Por último, el Partido de la Revolución Institucional (PRI) recibió castigos equivalentes a 22 millones 523 mil 391.31 (887 mil 536 de la elección federal, y 21 millones 635 mil 855 de las elecciones locales).

Las cifras anteriores muestran que, a diferencia del PVEM que obtuvo una mayor multa en las elecciones federales, los otros tres partidos recibieron sanciones mayores en las elecciones locales, lo que podría representarse como las prioridades o las posibilidades en cada organismo político al momento de tomar acciones que repercutirán en castigos previsibles. En la elección de diputados federales, a diferencia de lo que se analizará de los comicios locales en el

siguiente apartado, ningún candidato perdió o le fue cancelado su registro con base en el estudio de las resoluciones emitidas por el Consejo General del INE del 1 de abril al 2 de septiembre del año en curso, siendo el castigo más común para los candidatos la amonestación pública.

La fiscalización de los procesos electorales locales 2015-2016

En relación con las elecciones locales en 14 entidades federativas celebradas en 2016, el Consejo General del INE aprobó los dictámenes y resoluciones correspondientes a la fiscalización de los informes de ingresos y gastos de campaña de los candidatos registrados el 14 de julio, apenas 38 días después de la jornada electoral⁴⁰¹. De los 8,294 candidatos registrados, solo 400 fueron omisos, lo que significa que 7,894 sí cumplieron con la obligación de entregar sus informes de campaña, es decir, el 95.2%. De los informes recibidos, 7,172 se presentaron en los plazos marcados por la ley, y 722 candidatos los presentaron de manera tardía⁴⁰².

Las sanciones derivadas de la revisión de los ingresos y gastos de partidos políticos y candidatos independientes durante las campañas casi llegan a los 425 millones de pesos. Las infracciones más recurrentes fueron: gastos no reportados que representaron el 27% de las multas, el registro extemporáneo de operaciones correspondiendo al 26% y los gastos no comprobados al 14%⁴⁰³.

Las sanciones para los candidatos independientes representan 3%, mientras que para los partidos políticos representan 97%. El instituto político más multado por

⁴⁰¹

<http://www.ine.mx/archivos3/portal/historico/contenido/comunicados/2016/07/20160714.html>
(INE Comunicado de Prensa 232)

⁴⁰² <http://www.ine.mx/archivos3/portal/historico/contenido/comunicados/2016/06/20160629-1.html>
(INE Comunicado de Prensa 224).

⁴⁰³ (Murayama 2016, 2)

<http://www.ine.mx/archivos3/portal/historico/contenido/comunicados/2016/07/pdf/SancionesFiscalizacion.pdf>

irregularidades detectadas en los informes de campaña fue el PRI, por un monto total de 79.6 millones de pesos, lo cual representa el 21% de las sanciones impuestas a los partidos. En segundo y tercer lugar siguieron el PRD con sanciones de 66.4 millones (17%) y el PAN con 50.4 millones (13%)⁴⁰⁴.

Conforme a los resultados de la fiscalización, 38 candidatos rebasaron los topes de gastos de campaña, en los que no se incluye ningún candidato a gobernador⁴⁰⁵.

El INE fiscalizó 7,894 informes de campaña relacionados con los 14 procesos electorales locales 2015-2016. Durante las campañas el mayor infractor fue el PRI.

La impartición justicia en el ámbito electoral. Casos relevantes.

Los resultados en las elecciones locales en materia de fiscalización.

En el proceso electoral de 2014-2015, por primera ocasión, el INE fue el encargado de llevar a cabo comicios concurrentes con la elección de diputados a nivel federal y los comicios locales en 18 entidades de la república. La labor de la autoridad electoral aumentó de manera significativa, en materia de fiscalización el Instituto revisó las precampañas y campañas electorales de precandidatos, candidatos de los ámbitos federal y local, además de la nueva figura de los candidatos independientes. Sin embargo, la autoridad electoral no era el único actor que tenía un reto a enfrentar en el proceso, debido a que los partidos y los candidatos debían satisfacer los nuevos criterios que con la reforma electoral se volvieron más rigurosos.

⁴⁰⁴ (Murayama 2016, 2)

<http://www.ine.mx/archivos3/portal/historico/contenido/comunicados/2016/07/pdf/SancionesFiscalizacion.pdf>

⁴⁰⁵

<http://www.ine.mx/archivos3/portal/historico/contenido/comunicados/2016/07/20160714.html>
(INE Comunicado de Prensa 232)

En la presente sección de este trabajo se hace una descripción de las principales causas por las que un gran número de precandidatos y candidatos perdieron la posibilidad de registrarse o les fue cancelado el registro en las pasadas elecciones locales debido al nuevo modelo de fiscalización. Para poder desarrollar el siguiente análisis se revisaron las resoluciones emitidas por el Consejo General del INE referente al tema de fiscalización del 1 de abril al 2 de septiembre. Además, considerando que el TEPJF revocó una serie de sanciones emitidas por el Instituto Nacional, se examinaron las sentencias del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación durante el mismo periodo de tiempo para conocer el número real de ciudadanos que no pudieron postularse en los comicios pasados. Durante el proceso electoral y con el nuevo modelo de fiscalización, los precandidatos y candidatos electorales fueron excluidos de la contienda electoral por tres principales razones: primera, rebasar por más de 5% el tope de gastos de campaña; segunda, no presentar uno o más informes semanales o mensuales de los ingresos y egresos; tercero, entregar de forma extemporánea los informes.

El Consejo General del INE resolvió una serie de pérdidas y cancelaciones de registro en las elecciones locales durante el mes de abril, suceso que se presentó como algo inusual en un principio, por el número de casos acontecidos, pero que continuó presentándose en meses posteriores. En total, el Instituto Nacional Electoral impidió el registro o retiró la candidatura a 676 personas durante el proceso electoral, cifra que disminuyó cuando los candidatos recurrieron al TEPJF. En 64 ocasiones el Tribunal le otorgó la razón a los ciudadanos, por lo que en el proceso electoral del presente año fueron anulados un total de 612 registros solamente en las elecciones locales, suceso que no se había presentado en esas magnitudes.

Los ciudadanos afectados por las resoluciones del INE recurrieron al TEPJF⁴⁰⁶ por medio de un Juicio para la Protección de los Derechos Político-Electorales del Ciudadano (JDC) con el que los magistrados fallaron en su mayoría a favor de los

⁴⁰⁶ Con base las resoluciones del INE del 1 de abril al 2 de septiembre y las sentencias del TEPJF del 01 de abril al 2 de septiembre 2016.

ciudadanos, es importante mencionar que el número de juicios presentados fue muy reducido considerando el número de sanciones emitidas por el CG. Uno de los principales argumentos utilizados por los magistrados del Tribunal fue que faltaba certeza en el sistema integral de fiscalización, es decir, que la nueva aplicación electrónica construida por el Instituto Nacional Electoral junto con la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) presentaba ciertas deficiencias que no garantizaba una labor contundente para el estudio de los informes presentados por los candidatos.

Al reagrupar la información de las personas que perdieron o les fue cancelado su registro como candidato, se hacen dos hallazgos interesantes, el primero, que sólo 11 de los 18 estados con elecciones concurrentes presentaron estas anomalías; el segundo, que la entidad con mayor número de este tipo de casos es el Distrito Federal con un total de 410, seguida del Estado de México con 124.

Respecto a los partidos políticos que se vieron involucrados en esta situación, tenemos que el PRD es quien concentra el mayor número de pérdida de registro y cancelación de candidaturas con un total de 495 distribuidas en el D.F., el Estado de México y Jalisco. Las candidaturas independientes son las que representan el segundo lugar con 76, seguido del Partido del Trabajo (PT) con 29, Movimiento Ciudadano (MC) con siete, Movimiento Regeneración Nacional (MORENA) con dos, el PAN uno, PVEM uno, y el Partido Encuentro Social (PES) uno.

Una de las causas por las que los candidatos independientes representan un número significativo de estos casos puede ser producto de los errores realizados por desconocimiento al nuevo entramado legal o falta de una mayor profesionalización en la materia. Sin embargo, resulta interesante descubrir que el PRD sea el partido con mayor número de candidaturas perdidas por esta situación ya que la organización política es una de las principales fuerzas políticas del país.

De las 612 candidaturas canceladas, 469 eran para disputar el cargo de diputados locales o de la Asamblea Legislativa, mientras que para disputar un puesto en el

Ayuntamiento o Jefe Delegacional fueron 141 y sólo en dos ocasiones el puesto a disputar se trató de la gubernatura.

El partido con mayor número de candidaturas revocadas, el PRD, concentró estas pérdidas en la elección de diputados locales del D.F. Un elemento de análisis interesante, es que el Partido de la Revolución Democrática fue uno de los actores que impulsó el nuevo modelo de fiscalización; sin embargo, parece ser que sus miembros no se prepararon adecuadamente para cumplir con los requisitos que su propio partido aprobó en el Congreso.

La principal razón por la que el CG del INE retiró la candidatura o impidió el registro a los ciudadanos fue la omisión de los informes de gastos de precampaña o campaña semanal o mensual, en algunos casos bastó la ausencia de un informe para tomar dicha medida, mientras que en otros se registró la ausencia de más de diez. En tres ocasiones los ciudadanos fueron sancionados por presentar en forma extemporánea los informes y solamente en una situación con el argumento del rebase del tope de gastos de campaña, uno de los principales objetivos de la reforma electoral.

La concentración de la fiscalización electoral en manos del INE permitió generar un mismo criterio para la pérdida de registro como candidato a un puesto de elección pública y la razón de estas sanciones fue la omisión en la entrega de informes por parte de los ciudadanos.

El nuevo modelo de fiscalización no cumplió durante su primera fase, a cabalidad con los objetivos por los que fue creado, en principio, no logró inhibir el rebase de los topes de campaña ni el uso de programa sociales con fines electorales como sucedió con el PVEM, en donde se demostró que es más factible violentar la ley y recibir una multa como partido en lugar de arriesgar a sus postulantes a perder la candidatura.

Por primera ocasión hay un gran número de candidaturas canceladas por parte de la autoridad electoral, el principal argumento utilizado por el CG del INE fue que

los ciudadanos no presentaron sus informes de ingresos y egresos. Respecto al tema del rebase del tope de gastos de campaña solamente se registró un caso.

Entra a discusión que los partidos con mayores ingresos públicos son los más multados económicamente, uno de los elementos del tan debatido tema sobre el costo de las campañas electorales y el financiamiento a los partidos políticos. Un aspecto positivo fue el desarrollo de la labor de fiscalización a la par de los tiempos del proceso electoral, que a pesar de no resolver a tiempo todas las quejas solicitadas sólo presentó un retraso de un par de meses y no de años como sucedía con anterioridad. Además, ha generado ciertos incentivos para que los partidos, y sobre todo los candidatos, sean más cautelosos en el uso del dinero.

Al final, la labor en materia de fiscalización es tan grande que no es razonable esperar que la autoridad electoral sea capaz de controlar todo, de evitar en todo momento que se viole la ley o de tener un inspector detrás de cada candidato o cada líder del partido⁴⁰⁷. Si bien continúan algunos vacíos legales, el nuevo modelo de fiscalización ha hecho de los comicios un ejercicio más transparente.

Criterios relevantes de la fiscalización 2014-2016

Informes extemporáneos y omisos

Aunque en la legislación electoral no existen reglas detalladas para la sanción de informes extemporáneos y omisos, para el proceso electoral 2014-2015, el INE estableció que los informes extemporáneos presentados inmediatamente después del plazo se considerarían faltas formales que se sancionarían con una multa de 10 días de salario mínimo cada una. Esta regla fue aplicada indistintamente por el

⁴⁰⁷ Lujambio, Alonso. 2007. “La fiscalización de los gastos de los partidos políticos” en Nohlen D., Zovatto D. y Thompson J. (compiladores), Tratado de derecho electoral comparado de América Latina, México: FCE.

INE durante el proceso electoral 2014-2015, sin embargo, el TEPJF, al revisar la sanción impuesta al Partido Movimiento Ciudadano por la presentación extemporánea de 35 informes de campaña en el Estado de México por un par de horas, señaló que incluso existiendo estos criterios procede considerar el contexto concreto de cada irregularidad. En este caso determinó el Tribunal que el INE tuvo que atenuar la sanción dado que la irregularidad se debió a problemas técnicos del sistema y que no se puso en riesgo la función fiscalizadora, ya que la presentación se efectuó de manera inmediata a la conclusión del plazo legalmente establecido.⁴⁰⁸

Asimismo, la autoridad electoral administrativa determinó que la sanción impuestas por presentar un informe de manera extemporánea (pero sin requerimiento) sería el 5% del tope de gastos de precampaña por el porcentaje de financiamiento público del partido infractor en comparación con el del partido con la mayor cantidad de financiamiento público; que en el caso de un informe presentado posterior a un requerimiento sería el 10%, y en el caso de ser omiso la presentación sería el 20%. Para garantizar la proporcionalidad de la sanción, el INE estableció que al momento de individualizar ese porcentaje, se aplicará una regla de tres, en proporción del financiamiento ordinario del partido político sancionado respecto el del partido que recibe más recursos⁴⁰⁹.

La sanción correspondiente se calcula debido a la entrega extemporánea de un informe, tomando en cuenta el financiamiento de un partido político específico, la sanción por la entrega extemporánea de un informe⁴¹⁰.

Durante el proceso electoral 2015-2016, sin embargo, esta regla fue abandonada por la autoridad electoral. Para la fiscalización de las precampañas, el INE estableció como nuevo criterio de sanción, que la presentación extemporánea de dichos informes se sancionaría con un monto desde el 3% hasta el 10% del tope

⁴⁰⁸ (SUP-RAP-443/2015).

⁴⁰⁹ http://www.ine.mx/archivos3/portal/historico/recursos/IFE-v2/DS/DS-CG/DS-SesionesCG/CG-resoluciones/2015/04_Abril/CGex201504-15/CGex201504-15_rp_2_12.pdf (INE/CG194/2015, Antecedentes XV y XVI)

⁴¹⁰ <https://www.youtube.com/embed/Tnwj4YDaAN0>

de gastos de precampaña multiplicado por el porcentaje de financiamiento público del partido infractor en comparación con el del partido con la mayor cantidad de financiamiento público⁴¹¹.

Además de la sanción monetaria impuesta al partido político, el INE también puede sancionar a los candidatos y precandidatos por la entrega extemporánea o la omisión de entregar los informes con la cancelación de su registro⁴¹². En relación con el proceso electoral 2015-2016, cabe mencionar que el INE en el acuerdo INE/CG353/2016 canceló los registros de varios candidatos del PT a concejales en diversos municipios de Oaxaca por entregar sus informes de precampaña de manera extemporánea, siendo ésta la sanción prevista en la ley⁴¹³, además de la sanción monetaria impuesta al partido político. El TEPJF confirmó esa resolución al considerar que, en promedio, la presentación de los informes superó en 15 días la fecha en que estaban constreñidos los precandidatos⁴¹⁴.

Otro caso interesante, relacionado con los informes extemporáneos, es el de los informes de precampaña de los candidatos de gobernador del partido Morena en el estado de Zacatecas y de Durango. En ambos casos, el INE determinó la pérdida o cancelación de registro por no presentar los informes de precampaña⁴¹⁵.

⁴¹¹ http://www.ine.mx/archivos3/portal/historico/recursos/IFE-v2/DS/DS-CG/DS-SesionesCG/CG-resoluciones/2016/07_Julio/CGex201607-14/CGex201607-14-rp-14.pdf (INE/CG596/2016, 21-22)

⁴¹² Es importante señalar que el hecho de que el INE emita sanciones distintas a los partidos y a sus candidatos es conforme con el criterio emitido por el TEPJF en la sentencia SUP-RAP-157/2015, en la cual revocó la resolución de los informes de precampañas federales 2015 porque en ésta el INE únicamente había considerado como responsable a los partidos políticos eximiendo de todo tipo de responsabilidad a los precandidatos. Sin embargo, cabe mencionar que el INE durante el proceso electoral 2014-2015 determinó no imponer sanciones monetarias a los candidatos por sus infracciones, decisión tomada con base en la sentencia SUP-RAP-219/2015.

⁴¹³ (LEGIPE, artículo 229.3)

⁴¹⁴ <https://tecnologias-educativas.te.gob.mx/img/ccje1/pdf/SUP-REC-103-2016.pdf> (SUP-REC-103/2016)

⁴¹⁵ http://www.ine.mx/archivos3/portal/historico/recursos/IFE-v2/DS/DS-CG/DS-SesionesCG/CG-resoluciones/2016/04_Abril/CGex201604-06_1a/CGex201604-06_rp_2.pdf (INE/CG180/2016 <http://www.ine.mx/archivos3/portal/historico/recursos/IFE-v2/DS/DS-CG/DS->

El TEPJF revocó estas resoluciones, considerando que los informes no fueron omisos sino presentados de manera extemporánea, y ordenó al INE determinar las respectivas sanciones al partido Morena y a los candidatos a gobernador⁴¹⁶. En el caso del candidato a gobernador en Zacatecas, el INE concluyó que procedía imponer al partido político una sanción económica equivalente al 6.40%⁴¹⁷ respecto del 20% del tope máximo de gastos de precampaña, misma que ascendía a la cantidad de \$68,365.44⁴¹⁸. Considerando que se trató de una “extemporaneidad excesiva”, el INE aplicó el 20% en vez del 10%, por lo que se puede considerar que la autoridad no respetó el criterio que estableció durante el proceso electoral 2014-2015. Esta sanción fue confirmada por el TEPJF⁴¹⁹.

Al darse cuenta que el nuevo criterio de sanción no logró que los partidos políticos presentaran los informes dentro del tiempo requerido, el INE determinó incrementar la sanción correspondiente. Así, para la fiscalización de los informes de campaña el INE ponderó una sanción graduada dependiendo del retraso en la presentación de la información que iba de un 5% a un 30% del tope de gastos de

SesionesCG/CG-acuerdos/2016/04_Abril/CGex201604-06_2a/CG2ex201604-06_ap_1_2.pdf
INE/CG190/2016)

⁴¹⁶ <https://tecnologias-educativas.te.gob.mx/img/ccje1/pdf/SUP-JDC-1521-2016.pdf> (SUP-JDC-1521/2016 y SUP-RAP-198/2016

<https://tecnologias-educativas.te.gob.mx/img/ccje1/pdf/SUP-RAP-197-2016.pdf> SUP-RAP-197/2016 <http://portal.te.gob.mx/colecciones/sentencias/html/SUP/2016/RAP/SUP-RAP-00197-2016.htm> SUP-JDC-1520/2016)

⁴¹⁷ El porcentaje de financiamiento público de Morena en el estado de Zacatecas en comparación con el del PRI (el partido político con la mayor cantidad de financiamiento público). Por lo tanto, la operación correspondiente fue: $\$5,340,223.30 \times 0.2 \times 0.064 = \$68,401.53$. El INE determinó imponer una multa equivalente a 936 UMA, lo cual ascendió a la cantidad de \$68,365.44.

⁴¹⁸ http://www.ine.mx/archivos3/portal/historico/recursos/IFE-v2/DS/DS-CG/DS-SesionesCG/CG-acuerdos/2016/05_Mayo/CGex201605-04_01/CGex201605-04_ap_15_1.pdf (INE/CG322/2016, 63)

⁴¹⁹ <https://tecnologias-educativas.te.gob.mx/img/ccje1/pdf/SUP-RAP-197-2016.pdf> (SUP-RAP-247/2016)

la campaña correspondiente⁴²⁰. El INE decidió aumentar el castigo para evitar que la rendición de cuentas tardía se repita en 2018⁴²¹.

Este nuevo criterio va de la mano con la interpretación de la Sala Superior del TEPJF detallada en la Jurisprudencia 9/2016⁴²². Señala la Sala Superior que la conducta que obstaculice la rendición de cuentas, como lo es la presentación extemporánea de los informes de ingresos y gastos de los precandidatos y candidatos de los partidos políticos, debe considerarse como una falta sustantiva.

Candidatos independientes

Como ya se mencionó, el INE durante el proceso electoral 2014-2015 decidió no imponer sanciones económicas a los candidatos independientes, por lo que no sancionó a ningún candidato independiente con multas, con la excepción de la fiscalización del periodo de apoyo ciudadano de los aspirantes a candidaturas independientes federales⁴²³. Por lo tanto, las únicas sanciones impuestas a candidatos independientes fueron amonestación pública y la pérdida o cancelación del registro. Sin embargo, esta interpretación también fue abandonada durante el proceso electoral 2015-2016, cuando la autoridad electoral emitió sanciones sumando casi 13 millones de pesos a los candidatos independientes⁴²⁴.

⁴²⁰ http://www.ine.mx/archivos3/portal/historico/recursos/IFE-v2/DS/DS-CG/DS-SesionesCG/CG-resoluciones/2016/07_Julio/CGex201607-14/CGex201607-14-rp-14.pdf (INE/CG596/2016, 21-22)

⁴²¹

<http://www.ine.mx/archivos3/portal/historico/contenido/comunicados/2016/07/20160714.html> (INE Comunicado de Prensa 232)

⁴²² <http://sief.te.gob.mx/iuse/tesisjur.aspx?idTesis=9/2016> (INFORMES DE GASTOS DE PRECAMPAÑA Y CAMPAÑA. SU PRESENTACIÓN EXTEMPORÁNEA, DEBE CONSIDERARSE COMO FALTA SUSTANTIVA)

⁴²³ (Christiansson y Gilas 2016 inédito, 9)

⁴²⁴ (Murayama 2016, 1)

<http://www.ine.mx/archivos3/portal/historico/contenido/comunicados/2016/07/pdf/SancionesFiscalizacion.pdf>

Además, cabe destacar que en varios casos durante el proceso electoral 2015-2016 el TEPJF revocó la cancelación de registro de candidatos independientes ordenada por el INE. En el acuerdo⁴²⁵, el Consejo General del INE ordenó cancelar el registro de Salvador López Tacuba y Xicohténcatl Delgado Santiago como candidatos independientes a presidente municipal de Xaloztoc y Totolac, Tlaxcala, por no presentar el informe de ingresos y gastos relacionado con la obtención de apoyo ciudadano. El TEPJF revocó este acuerdo al considerar que ambos candidatos independientes presentaron parcialmente sus informes en el SIF después del requerimiento del INE, y que Salvador López Tacuba no pudo presentarlo completo por fallas en el sistema⁴²⁶. Asimismo, el TEPJF revocó la resolución⁴²⁷ por medio de la cual el INE canceló el registro de Gerardo Buganza Salmerón como candidato independiente al gobierno de Veracruz por supuestas irregularidades encontradas en el dictamen consolidado de la revisión de los informes de ingreso y egresos para obtener el apoyo ciudadano al considerar que la resolución del INE carecía de la debida fundamentación y motivación⁴²⁸.

Asamblea constituyente

Relativo a la elección de la asamblea constituyente en la Ciudad de México, el INE emitió un acuerdo que estableció las facultades y atribuciones sancionatorias que

⁴²⁵ http://www.ine.mx/archivos3/portal/historico/recursos/IFE-v2/DS/DS-CG/DS-SesionesCG/CG-resoluciones/2016/05_Mayo/CGex201605-04_01/CGex201605-04_rp_2.pdf
INE/CG299/2016

⁴²⁶ <https://tecnologias-educativas.te.gob.mx/img/ccje1/pdf/SUP-REC-67-2016.pdf>
SUP-REC-0067/2016.
<https://tecnologias-educativas.te.gob.mx/img/ccje1/pdf/SUP-REC-87-2016.pdf>
SUP-REC-0087/2016.

⁴²⁷ http://www.ine.mx/archivos3/portal/historico/recursos/IFE-v2/DS/DS-CG/DS-SesionesCG/CG-resoluciones/2016/05_Mayo/CGex201605-04_01/CGex201605-04_rp_7.pdf
INE/CG308/2016

⁴²⁸ <https://tecnologias-educativas.te.gob.mx/img/ccje1/pdf/SUP-JDC-1631-2016.pdf> (SUP-JDC-1631/2016)

tenía en materia de fiscalización en la elección⁴²⁹. Cabe destacar como particularidades del procedimiento de fiscalización que los ingresos y gastos de campaña debían registrarse mediante el SIF por periodos de 15 días naturales y que el partido político que rebase el tope de gastos de campaña en una sexagésima parte del tope fijado, perdería el derecho a la asignación de la última fórmula que, conforme al orden de la lista y la fórmula de asignación, le hubiera correspondido por su votación y que por cada sexagésima parte se perdería el derecho a la asignación de una fórmula adicional, además de la sanción económica correspondiente⁴³⁰. Este acuerdo fue confirmado por el TEPJF en sentencia⁴³¹.

En el proceso electoral 2014-2015 el INE determinó no imponer sanciones monetarias a los precandidatos y candidatos de los partidos políticos, ni a los aspirantes y candidatos independientes. Sin embargo, la decisión de no imponer multas a candidatos independientes fue revocada por el INE en los procesos electorales locales 2015-2016.

La rendición de cuentas. Los partidos políticos nacionales y locales, coaliciones entre partidos, precandidatos y candidatos, agrupaciones políticas nacionales, organizaciones que pretenden obtener el registro como partido político, organizaciones de observadores electorales y, aspirantes y candidatos independientes de todo el país.

Las prácticas antidemocráticas

⁴²⁹ http://www.ine.mx/archivos3/portal/historico/recursos/IFE-v2/DS/DS-CG/DS-SesionesCG/CG-acuerdos/2016/03_Marzo/CGex201603-30_1a/CGex201603-30_ap_11.pdf (INE/CG162/2016)

⁴³⁰ http://www.ine.mx/archivos3/portal/historico/recursos/IFE-v2/DS/DS-CG/DS-SesionesCG/CG-acuerdos/2016/03_Marzo/CGex201603-30_1a/CGex201603-30_ap_11.pdf (INE/CG162/2016, artículos 3 y 4)

⁴³¹ <https://tecnologias-educativas.te.gob.mx/img/ccje1/pdf/SUP-RAP-166-2016.pdf> SUP-RAP-166/2016 y acumulados.

No existe un manual ni receta para detener las practicas antidemocráticas, los importante es aprender de los errores que se han tenido en el pasado y ver la forma en la que estas se pueden ir eliminando del sistema electoral. Lo primero que nos puede servir respecto de esta situación es ¿Qué hacer con el dinero en la contienda electoral? Éste es justo uno de los grandes problemas de las democracias contemporáneas -medio incluyendo-, por supuesto, la mexicana. La interrogante, cabe destacarlo, no reside en si el dinero debe tener o no cabida dentro de la elección de nuestros gobernantes. El dinero es necesario para la política moderna, pero, esta premisa, no ignora los riesgos de una riqueza que fluye en el contexto electoral si las ataduras de cauces institucionales adecuados. El reto consiste, por ello, en imaginar una red institucional que logre reducirlo. Es decir, extraer sus efectos positivos para la dinámica democrática y, al mismo tiempo, neutralizar sus consecuencias negativas.

Pero, ¿Cómo aminorar la participación del dinero en los procesos políticos? Desde hace varias décadas, después de la Segunda Guerra Mundial, el financiamiento público sea erigido en la herramienta institucional por antonomasia para controlar los efectos perniciosos del dinero. En principio, Éste modelo ofrece dos grandes ventajas: por un lado, a partir de una lógica redistributiva, permite que ciertas opciones políticas que pudiesen ser relevantes para el electorado no queden fuera de la batalla electoral por falta de riqueza y, por el otro, les asegura un capital a los partidos políticos que en principio elimina o, en su caso, atenuar y sin incentivo de que estos recurran a empresarios o personas acaudaladas para obtener recursos económicos.

A lo largo de estos años, no obstante, ha surgido un amplio abanico de mecanismos institucionales cuyo objetivo es, a partir de distintas trincheras, controlar el impacto del dinero en el juego electoral. Los cuales no necesariamente son excluyentes del financiamiento público. Al contrario, en no pocas ocasiones, la estrategia que han seguido algunos sistemas electorales en combinar algunas de estas técnicas para fortalecer su modelo de dinero público. Así, por ejemplo algunos países ponen el acento en restricciones y prohibiciones a las donaciones

por parte de los electores de los partidos políticos y candidatos; otros, en la fiscalización del origen y uso del dinero con su correspondiente ramillete de sanciones; y algunos más, se centran en restricciones y topes al gasto de partidos políticos y candidatos.

Esta tarea, sobra mencionar, de controlar el flujo de recursos económicos en los procesos electorales, no es menos. De ahí que, en realidad, ninguna de las democracias contemporáneas haya logrado hasta el momento establecer un andamiaje institucional que resuelva de manera enteramente satisfactoria este acertijo. En este sentido, vale destacar que nuestro sistema electoral mexicano, en breve, paso de sortear el resto de construir un modelo de financiamiento público que permitiese que las opciones políticas diferentes al Partido Revolucionario Institucional (PRI), fuesen competitivas con independencia de sus recursos económicos a enfrentar desafíos derivados de un pluralismo quién de una férrea competencia por el voto a flaqueado ante usos indebidos del dinero en materia electoral.

En concreto, hay tres prácticas que, hace varios procesos electorales se ha establecido como una de las asignaturas pendientes más importantes: rebase el tope de gastos de campaña de los partidos y candidatos; uso de recursos públicos para apoyar a determinadas fuerzas políticas; así como compra de tiempo aire en radio y televisión para promover de manera abierta o velada a cierto partido político o candidato lo cual, en el caso mexicano está prohibido desde el año 2007, cuando se estableció un nuevo modelo de comunicación político-electoral que elimino del comercio los spots de radio televisión para atarlos a la lógica de financiamiento público. En respuesta, a la última reforma electoral de 2014 se impulsó, entre otros ajustes, un conjunto de nuevas reglas encaminada a tomar estas prácticas y perfeccionar el sistema electoral con el objetivo de evitar el uso indebido del dinero en los procesos electorales pero, ¿cuáles son las características de estos cambios? y ¿qué tan sencillo es hacer efectivo los correspondientes mecanismos de fiscalización?, ¿cómo podemos hacer funcionar estas novedades institucionales en el proceso electoral que se nos viene? y ¿en

dónde ubicaremos estas técnicas frente al experiencia internacional? es precisamente la idea de tratar de responder las distintas interrogantes que giran en torno a la última reforma electoral: condicionar la validez de los procesos electorales a ciertas reglas en el uso del dinero durante la competencia por el voto de la ciudadanía. La cual sin duda, se trata de la puesta del sistema electoral mexicano para perfeccionar su modelo de financiamiento público y, de esta manera tratar de domesticar el dinero en el juego electoral.

El desfase de la validez de las elecciones y la fiscalización del dinero electoral

Las principales características de la reforma electoral o al menos las que corresponden específicamente al lado que corresponde al dinero electoral ha sido señalada en diversas ocasiones por las fuerzas políticas con una de las fallas estructurales tanto en el trabajo judicial como en la opinión pública y que fue justo la guía de estos últimos cambios en el sistema electoral la que hace que se lleve a cabo ese desfase entre la validez y la calificación de los comicios, el procedimiento de fiscalización de los gastos de campaña de los partidos políticos precandidatos y candidatos y, eventualmente, la apertura de un proceso penal por delitos electorales por parte de la fiscalía especializada para la atención de delitos electorales (FEPADE). Éste tipo de instituciones son de suma importancia pues corresponden a tres de los eslabones institucionales del andamiaje ende electoral en los que se fundamenta la cita paz y pautas de la legalidad de la contienda. En efecto, una de las características, de la reforma electoral, en nuestro sistema electoral es que la validez de las elecciones está condicionada diversos factores, tales como que los candidatos cumplan con los requisitos para ocupar el cargo por el cual están compitiendo, se lleve a cabo la instalación de Casillas en el territorio que contemplar el proceso electoral como mínimo, Y a su vez, que cierto número de casillas no sufran anomalías como causa de nulidad, etc. Sin embargo, el tema de fiscalización del dinero podía ser objeto de sanciones económicas para los

partidos políticos e, inclusive, en algunos supuestos, de sanciones penales, más en ciertos casos con esto no sin validar el proceso electoral en cuestión. Esto significa que existen dos aspectos claves de de cualquier competencia política por el voto popular, la primera sería la cuestión de la validez de los procesos electorales y la segunda la fiscalización del dinero, con tiempos pruebas y demás exigencias institucionales, es que en algunos casos la mayoría se resuelven de forma desfasada. De ahí que un candidato a un cargo público, y su correspondiente partido político, podía ganar las elecciones, sortear la calificación del autoridad electoral, ser designado electo, tomar posesión del cargo, igualmente, pero que tú de alguna sanción derivada de la fiscalización de la utilización de recursos económicos.

Sobra mencionar que este desfase no es fortuito. Y, por el contrario, es el fruto de un procedimiento que, debido a la legislación electoral por la mayoría de los partidos políticos en el congreso de la unión, tiene una lógica y tiempos de definición enteramente ajenos a la calificación del proceso electoral a la presidencia de la República. Lo cual en su momento por lo menos, tiene consecuencias que, por un lado, generan enormes costos de legitimidad para las autoridades electorales al no tener posibilidad de anular un proceso electoral y asumir el costo propio que en la opinión pública se obtenga de la percepción que hubo un rebase en el tope de gastos de campaña y por el otro, este desfase origina incentivos perversos en la dinámica lector, ya que permite a los partidos políticos y candidatos llevar a cabo un rebase de topes de gastos de campaña y a su vez utiliza recursos públicos a su favor utiliza propaganda electoral prohibida, sabiendo que esta conducta pudiera no acreditarse en el proceso de fiscalización o en su caso, Se le dé termine como ganador inclusive tome posesión del cargo y finalmente la sanción económica no se le va aplicar al al candidato sino el partido los partidos políticos que impulsaron al candidato.

Este tipo de fallas se intenta con esta reforma electoral 2014, dar respuesta a las situaciones y repensar estos tiempos de decisión de las instituciones electorales en cuanto a la fiscalización del dinero y de esta manera, Condicionar la validez de

una elección como respuesta del escrutinio de los recursos económicos. La clave de este nuevo escenario situacional es, si estos ajustes en efecto son los adecuados para llevar a cabo una equidad en la contienda y electoral mexicano.

La dinámica de los ingresos en años electorales y no electorales. Indicadores de desempeño e ingresos adicionales.

El modelo actual de fiscalización. La presentación de la información financiera

Para llevar a cabo la fiscalización de sus ingresos y gastos, los partidos políticos tienen la obligación de entregar al INE informes ordinarios, de precampaña y de campaña. Existe un sistema en línea para presentar esta información que permite que los registros se realicen en tiempo real. La normatividad vigente establece reglas detalladas sobre cuáles gastos deben incluirse en cada informe y además reglas de prorrateo sobre cómo deben reportarse los gastos genéricos y los gastos de propaganda que promueva a varios candidatos. A continuación se explicarán los requisitos y reglas para la presentación de la información financiera, prestando especial atención a las obligaciones de los partidos políticos, pero también mencionando aquellas destinadas a los aspirantes y candidatos independientes.

Presentación de informes

Los partidos políticos tienen la obligación de presentar los informes de gastos ordinarios, de precampaña y de campaña. El órgano responsable de la administración de su patrimonio y recursos financieros es el responsable de la presentación de esos informes que, a su vez, serán revisados por la Comisión de

Fiscalización, la cual deberá elaborar los dictámenes consolidados y presentarlos ante el Consejo General del INE⁴³².

En relación con los gastos ordinarios, los partidos políticos deben presentar informes trimestrales de carácter informativo e informes anuales de los gastos ordinarios. Los informes trimestrales serán presentados a más tardar dentro de los 30 días siguientes a la conclusión de cada trimestre, aunque esta obligación se suspende durante el año del proceso electoral federal. Los informes trimestrales constituyen un precedente para la revisión anual que realizará el INE⁴³³. Los informes anuales de los gastos ordinarios deben ser presentados dentro de los 60 días siguientes al último día de diciembre del año del ejercicio que se reporte. Los informes deberán incluir los ingresos totales y gastos ordinarios realizados durante el periodo del ejercicio, estar acompañados de un estado consolidado de situación patrimonial en el que se manifiesten los activos, pasivos y patrimonio, así como un informe detallado de los bienes inmuebles propiedad del partido que corresponda, y autorizados y firmados por un auditor externo que para ese efecto designe cada partido, así como la totalidad de la documentación detallada en el Artículo 257 del Reglamento de Fiscalización⁴³⁴.

Los informes de precampaña deberán ser presentados por los partidos políticos para cada uno de los precandidatos a cargos de elección popular, registrados para cada tipo de precampaña, especificando el origen y monto de los ingresos, así como los gastos realizados, a más tardar dentro de los 10 días siguientes al de la conclusión de las precampañas⁴³⁵.

Los informes de campaña⁴³⁶ deberán ser presentados por los partidos políticos, para cada una de las campañas en las elecciones respectivas, especificando los gastos que el partido político y el candidato hayan realizado en el ámbito territorial

⁴³² (LEGIPE, artículo 77)

⁴³³ (LGPP, artículo 78.1, inciso a)

⁴³⁴ (LGPP, artículo 78.1, inciso b; RFINE, artículo 257)

⁴³⁵ (LGPP, artículo 79.1, inciso a)

⁴³⁶ <http://portales.te.gob.mx/consultareforma2014/?q=reforma/29%20>

correspondiente. Los partidos políticos presentarán informes de ingresos y gastos por periodos de 30 días contados a partir del inicio la etapa de campaña, los cuales deberán entregar a la Unidad Técnica de Fiscalización del INE dentro de los siguientes tres días a la conclusión de cada periodo⁴³⁷.

Relativo a los plazos, es importante señalar que durante los procesos electorales todos los días y horas son hábiles⁴³⁸. Esto implica que los plazos para la presentación de los informes trimestrales y anuales se calculan con base en días hábiles, pero para la presentación de los informes de precampaña y campaña cuentan todos los días. Además, cabe mencionar que todos los informes se presentan exclusivamente a través del Sistema Integral de Fiscalización del INE con la *e-firma* del Responsable de Finanzas del partido político o candidato independiente, y que los candidatos y precandidatos son responsables solidarios del cumplimiento de la entrega y la veracidad de los informes de campaña y precampaña⁴³⁹.

Asimismo, los aspirantes a candidaturas independientes están obligados a presentar informes de gastos tendientes a obtener apoyo ciudadano dentro de los 30 días siguientes a la conclusión del periodo para recabar el apoyo ciudadano y los ciudadanos que obtienen registro como candidatos independientes deben presentar sus informes de campaña bajo las mismas reglas que los candidatos de partidos políticos⁴⁴⁰.

Los partidos políticos están obligados a presentar al INE informes de gastos ordinarios trimestrales y anuales, de precampaña y de campaña. Los candidatos independientes deben presentar informes de obtención de apoyo ciudadano y de campaña.

⁴³⁷ (LGPP, artículo 79.1, inciso b)

⁴³⁸ (LEGIPE, artículo 97.1)

⁴³⁹ (INE/CG203/2014, artículo 4; LGPP, artículo 79.1)

⁴⁴⁰ (LEGIPE, artículos 378.1 y 431.1)

Contabilidad homogénea en línea

A partir de la reforma electoral 2014 existe un nuevo régimen de contabilidad, que es aplicable a todos los partidos políticos y que se regula con mayor detalle por medio de los reglamentos emitidos por el Consejo General del INE⁴⁴¹.

La ley define al sistema de contabilidad⁴⁴² como “el conjunto de registros, procedimientos, criterios e informes, estructurados sobre la base de principios técnicos comunes destinados a captar, valorar, registrar, clasificar, informar e interpretar, las transacciones, transformaciones y eventos que, derivados de la actividad financiera, modifican la situación patrimonial del partido político”⁴⁴³.

Este sistema, que fue desarrollado por el INE, cumple con ciertas finalidades que le asigna la ley y entre las cuales destacan las siguientes⁴⁴⁴:

- Registrar de manera armónica, delimitada y específica sus operaciones presupuestarias y contables, así como otros flujos económicos.
- Facilitar el reconocimiento de las operaciones de ingresos, gastos, activos, pasivos y patrimoniales.
- Reflejar un registro congruente y ordenado de cada operación que genere derechos y obligaciones derivados de la gestión financiera.
- Generar, en tiempo real, estados financieros, de ejecución presupuestaria y otra información que coadyuve a la toma de decisiones, a la transparencia, a la programación con base en resultados, a la evaluación y a la rendición de cuentas.
- Facilitar el registro y control de los inventarios de los bienes muebles e inmuebles.

Para ello, el sistema de contabilidad se lleva a cabo por medio de un sistema informático, donde los partidos realizan sus registros en línea. En el *Manual de*

⁴⁴¹ (LGPP, artículo 59)

⁴⁴² <http://portales.te.gob.mx/consultareforma2014/reforma/80/4081>

⁴⁴³ (LGPP, artículo 60.1, inciso a)

⁴⁴⁴ (LGPP, artículo 60.1, incisos d, f y i al k)

Usuario del Sistema Integral de Fiscalización Versión 2.0, se establece que el INE debe proporcionar al Responsable de Finanzas del Comité Ejecutivo Nacional (CEN) de los partidos políticos nacionales y al Responsable de Finanzas de los partidos políticos locales, vía correo electrónico, su cuenta y contraseña de acceso al Sistema Integral de Fiscalización (SIF). En el caso de los partidos políticos nacionales, es el Representante Financiero del CEN quien asigna las cuentas de cada Representante Financiero Estatal (Comité Ejecutivo Estatal, CEE) y éste a su vez el responsable de asignar las cuentas a administradores y capturistas. Las cuentas para los precandidatos, aspirantes, candidatos y candidatos independientes se les asignan cuando se registran como tales en el Sistema Nacional de Registro de Precandidatos y Candidatos y son enviadas a la dirección de correo electrónico que se haya manifestado como propia en dicho registro, para permitirles consultar y dar seguimiento la información del registro de operaciones e informes de su precampaña o campaña⁴⁴⁵.

Los registros se realizan en tiempo real, de lo cual se desprende que se deben registrar las operaciones de ingresos y egresos dentro de los tres días posteriores a su realización⁴⁴⁶. Todas las operaciones deberán comprobarse a través de archivos digitales, mismos que serán enviados al INE a través de Internet⁴⁴⁷. Todos los ingresos y gastos deben estar amparados por documentación comprobatoria y estar debidamente registrados en el SIF⁴⁴⁸. Además, es importante señalar que los pagos de montos mayores a 90 días de salario mínimo vigente para el Distrito Federal (para enero de 2016 equivalente a 6,573.6 pesos)⁴⁴⁹, deben realizarse mediante transferencia electrónica o cheque nominativo⁴⁵⁰.

⁴⁴⁵ (Manual de Usuario. Sistema Integral de Fiscalización Versión 2.0, 11) <http://www.ine.mx/archivos2/tutoriales/sistemas/ApoyoInstitucional/SIFv2/rsc/PDF/general/ManualSIFV2.pdf>

⁴⁴⁶ (RFINE, artículo 38.1)

⁴⁴⁷ (INE/CG203/2014, artículo 3)

⁴⁴⁸ (LGPP, artículo 63.1; RFINE, artículo 365)

⁴⁴⁹ La Cámara de Diputados ha aprobado la desvinculación del salario mínimo de sanciones e intereses, entre otros temas. Ahora se debe emplear la Unidad de Medida y Actualización (UMA), aunque hasta la fecha no se haya actualizado la LGPP al respecto, por lo que en lo

Los partidos pueden optar por realizar sus pagos relativos a sus actividades ordinarias permanentes, a las precampañas y campañas, o bien únicamente los relativos a la propaganda en vía pública durante el periodo de precampaña y campaña por conducto de la Unidad Técnica⁴⁵¹. Tratándose de la totalidad de los pagos, la Unidad Técnica tendrá el uso exclusivo de las chequeras. En caso de optar por pagos de la propaganda en vía pública, se utilizará para ese fin una cuenta especial, cuya chequera será exclusiva de la Unidad⁴⁵².

El sistema informativo del INE durante los procesos electorales de 2014-2015

El INE tiene el acceso irrestricto a toda la información contenida en los registros contables de los partidos⁴⁵³. A partir de este sistema, los partidos tienen la obligación de entregar al INE sus estados financieros en un plazo de 72 horas, contadas a partir de que surta efectos la notificación del requerimiento, con un corte al momento de la solicitud⁴⁵⁴.

Asimismo, los partidos políticos, a través del Representante de Finanzas y los administradores y capturistas, los precandidatos/candidatos y los aspirantes/candidatos independientes pueden generar informes de contabilidad, de prorrates, de precampaña, de obtención de apoyo ciudadano, de campaña y de coalición, para lo cual se el SIF cuenta con un Módulo de Reportes Contables⁴⁵⁵.

subsecuente los salarios mínimos son UMAS. Por otra parte, a partir de 2016 el Distrito Federal se ha convertido en la Ciudad de México.

⁴⁵⁰ (LGPP, artículo 63.1)

⁴⁵¹ (LGPP, artículo 64.1)

⁴⁵² (LGPP, artículo 64.3 y 64.4)

⁴⁵³ (LGPP, artículo 60.2)

⁴⁵⁴ (LGPP, artículo 61.1, inciso f)

⁴⁵⁵ (RFINE, artículo 43) Manual de Usuario. Sistema Integral de Fiscalización Versión 2.0, 155 y 160)

Manua<http://www.ine.mx/archivos2/tutoriales/sistemas/ApoyoInstitucional/SIFv2/rsc/PDF/genera/ManualSIFV2.pdf> de Usuario. Sistema Integral de Fiscalización Versión 2.0

La ley introdujo también un registro para los contratos que celebren los partidos políticos, cuya información deberá ser presentada por los partidos políticos con la siguiente periodicidad⁴⁵⁶:

- Fuera de los procesos electorales, de manera trimestral, y
- Durante las precampañas y campañas, en un plazo máximo de tres días posteriores a su suscripción.

El Consejo General del INE es el encargado de comprobar el contenido de los avisos de contratación que le presenten los partidos políticos⁴⁵⁷.

La Ley General de Partidos Políticos señala que el Consejo General del INE debe emitir lineamientos necesarios para asegurar la máxima publicidad de los registros y movimientos contables, avisos previos de contratación y requerimientos de validación de contrataciones respecto de los partidos políticos, coaliciones y candidatos⁴⁵⁸. En el Reglamento de Fiscalización del INE se establece que el Sistema de Contabilidad en Línea permitirá la consulta pública de la información contenida, una vez que ya hayan sido resueltos los procedimientos de fiscalización respectivos⁴⁵⁹. Esto implica que después de que termine el procedimiento de fiscalización correspondiente, serán publicados en el portal de internet del INE los informes anuales, de precampaña y campaña, los listados que incluyan gastos, nombre y producto o servicio adquirido de proveedores con los que los sujetos obligados hayan celebrado operaciones que superen los 500 y 5,000 días de salario mínimo⁴⁶⁰ y los listados que incluyan monto, nombre y fecha de las aportaciones que reporten los partidos políticos provenientes de sus simpatizantes

⁴⁵⁶ (LGPP, artículo 61.1, inciso f)

⁴⁵⁷ (LGPP, artículo 62)

⁴⁵⁸ (LGPP, artículo 65)

⁴⁵⁹ (RFINE, artículo 403.3)

⁴⁶⁰ La Cámara de Diputados ha aprobado la desvinculación del salario mínimo, por lo que éste no se puede usar como base para calcular multas, en el futuro se empleará la Unidad de Medida y Actualización (UMA). Sin embargo, hasta la fecha no se ha actualizado el RFINE.

y militantes⁴⁶¹. Para cumplir con esta obligación de transparencia, el INE creó el Módulo de Transparencia del SIF⁴⁶².

Para garantizar la continuidad de las operaciones del proceso de fiscalización, el INE ha establecido un plan de contingencia del SIF. Éste señala, entre otras cosas, que cualquier falla en el sistema debe comunicarse al INE por vía telefónica y que si se presenta una caída de sistema o una falla que impida subir información, se debe otorgar una prórroga por el mismo tiempo de la caída o falla del sistema, para que los sujetos obligados concluyan la carga de información⁴⁶³. Asimismo, en la Tesis XXXII/2015⁴⁶⁴ (ACTOS DISCRECIONALES DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL. SON OBJETO DE CONTROL CONSTITUCIONAL, CUANDO DE SU EJECUCIÓN DEPENDE LA OBSERVANCIA DE DERECHOS FUNDAMENTALES), el TEPJF señaló que, aun y cuando el desarrollo, la implementación y administración del Sistema de Contabilidad en Línea implica el ejercicio de facultades administrativas discrecionales de la autoridad, la omisión o retardo en su funcionamiento son susceptibles de ser revisados por la autoridad jurisdiccional a través del control constitucional.

El sistema de contabilidad homogénea de los partidos es un sistema informático que permite la máxima publicidad de los registros y movimientos contables.

Los gastos ordinarios, de precampaña y de campaña

En los informes que presentan los partidos políticos al INE deben incluir todos los gastos incurridos de la categoría correspondiente, o sea gastos ordinarios, de precampaña o de campaña. Para este fin es necesario establecer qué tipo de gastos incluye cada concepto, lo cual se ha definido en la legislación electoral,

⁴⁶¹ (RFINE, artículo 404.1)

⁴⁶² <http://fiscalizacion.ine.mx/web/portalsif/inicio>

⁴⁶³ (Manual de Usuario. Sistema Integral de Fiscalización Versión 2.0, 171) <http://www.ine.mx/archivos2/tutoriales/sistemas/ApoyoInstitucional/SIFv2/rsc/PDF/general/ManualSIFV2.pdf>

⁴⁶⁴ <http://sief.te.gob.mx/iuse/tesisjur.aspx?idTesis=XXXII/2015>

acciones de inconstitucionalidad de la SCJN, criterios del TEPJF y reglamentos del INE, como verás más adelante.

Los gastos ordinarios

La Ley General de Partidos Políticos define a detalle qué tipo de gastos se consideran ordinarios⁴⁶⁵, a saber:

- El gasto programado que incluye los recursos utilizados con el objetivo de conseguir la participación ciudadana en la vida democrática, la difusión de la cultura política y el liderazgo político de la mujer.
- Los gastos de estructura partidista de campaña realizados dentro de los procesos electorales.
- El gasto de los procesos internos de selección de candidatos (no podrá ser mayor al 2% del gasto ordinario).
- Los sueldos y salarios del personal, arrendamiento de bienes muebles e inmuebles, papelería, energía eléctrica, combustible, viáticos y otros similares.
- La propaganda de carácter institucional que lleven a cabo únicamente podrá difundir el emblema del partido político, así como las diferentes campañas de consolidación democrática, sin que en las mismas se establezca algún tipo de frase o leyenda que sugiera posicionamiento político alguno.
- Los gastos relativos a estructuras electorales que incluyan el conjunto de erogaciones necesarias para el sostenimiento y funcionamiento del personal que participa a nombre o beneficio del partido político en el ámbito sectorial, distrital, municipal, estatal o nacional en las campañas.

Dentro de este último rubro se consideran los gastos realizados para el pago de viáticos y alimentos de los integrantes de los órganos internos de los partidos

⁴⁶⁵ <http://portales.te.gob.mx/consultareforma2014/node/2938#fiscalizacion-lgpp-gastos-ordinarios> (LGPP, artículo 72.2)

políticos en sus actividades estatutarias ordinarias y extraordinarias; los integrantes de los comités o equivalentes en las entidades federativas, en actividades ante los órganos internos de los partidos políticos nacionales; los integrantes de los órganos internos de los partidos políticos nacionales ante los comités o equivalentes en las entidades federativas; los representantes de los partidos políticos ante el Instituto o ante los organismos públicos locales (Oples) y de los representantes de los partidos políticos en las casillas de recepción del voto. Se incluyen también los gastos que deriven del acuerdo emitido por el Consejo General a propuesta de la Comisión de Fiscalización, previo a la entrega de los informes de gastos ordinarios de cada uno de los ejercicios; también se considera la propaganda institucional que difunda los logros de gobierno de cada uno de los partidos políticos o coaliciones⁴⁶⁶.

Sin embargo, en la acción de inconstitucionalidad 22/2014⁴⁶⁷ y sus acumuladas 26/2014, 28/2014 y 30/2014, la Suprema Corte de Justicia de la Nación declaró que es inconstitucional incluir los gastos de estructura partidista de campaña realizados dentro de los procesos electorales y los gastos relativos a estructuras electorales dentro de los gastos ordinarios de los partidos. A juicio de la Corte, con ello se introduce una confusión entre los gastos ordinarios y los gastos de obtención del voto, lo que no resulta constitucionalmente admisible porque significa incrementar el gasto ordinario con erogaciones que no son continuas o permanentes, y disminuir, al mismo tiempo y en una cantidad equivalente, los fondos para la obtención del voto, que además ya no serían fiscalizados para efectos del control de los recursos aplicados durante las campañas.

Asimismo, en los informes anuales los partidos políticos pueden reportar actividades específicas que desarrollan como entidades de interés público. Entre estas actividades se incluyen: la educación y capacitación política (realización de todo tipo de evento o acción que promueva la participación política, los valores cívicos y el respeto a los derechos humanos, entre la ciudadanía); la realización de investigaciones socioeconómicas y políticas; la elaboración, publicación y

⁴⁶⁶ (LGPP, artículo 72.3)

⁴⁶⁷ http://portales.te.gob.mx/conacime/index.php/do_navegador/230

distribución de información de interés del partido, de los militantes y simpatizantes; y cualquier gasto necesario para la organización y difusión de esas acciones⁴⁶⁸.

Otro gasto ordinario de los partidos políticos son las actividades para la capacitación, promoción y desarrollo del liderazgo político de las mujeres, que cuentan con un financiamiento específico y que solamente pueden abarcar las siguientes⁴⁶⁹:

- La realización de investigaciones que tengan como finalidad informar a la ciudadanía de la evolución, desarrollo, avances, y cualquier tema de interés relacionado con el liderazgo político de la mujer.
- La elaboración, publicación y distribución de libros, revistas, folletos o cualquier forma de difusión de temas de interés relacionados con la paridad de género.
- La organización de mesas de trabajo, conferencias, talleres, eventos y proyecciones que permitan difundir temas relacionados con el desarrollo de la mujer en su incorporación a la vida política.
- La realización de propaganda y publicidad relacionada con la ejecución y desarrollo de las acciones en la materia.
- Todo gasto necesario para la organización y difusión de las acciones referidas.

La ley determina que los gastos ordinarios de los partidos son los incurridos por la difusión de la cultura política, el sostenimiento de la estructura del partido, la propaganda institucional del partido y los procesos internos de selección de candidatos.

Los gastos de precampaña y de campaña

El INE ha señalado que son gastos de precampaña los relativos a propaganda en diarios, revistas y otros medios impresos, operativos, de propaganda utilitaria o

⁴⁶⁸ (LGPP, artículo 74)

⁴⁶⁹ (LGPP, artículo 73)

similares, de producción de los mensajes para radio y televisión, anuncios espectaculares, bardas, salas de cine y de internet (RFINE, artículo 195).

La Ley General de Partidos Políticos enumera como gastos de campaña los siguientes⁴⁷⁰:

- Los gastos de propaganda: Comprenden los realizados en bardas, mantas, volantes, pancartas, equipos de sonido, eventos políticos realizados en lugares alquilados, propaganda utilitaria y otros similares.
- Los gastos operativos de la campaña: Comprenden los sueldos y salarios del personal eventual, arrendamiento eventual de bienes muebles e inmuebles, gastos de transporte de material y personal, viáticos y otros similares.
- Los gastos de propaganda en diarios, revistas y otros medios impresos: Comprenden los realizados en cualquiera de esos medios, tales como inserciones pagadas, anuncios publicitarios y sus similares, tendentes a la obtención del voto. En todo caso, tanto el partido y candidato contratante, como el medio impreso, deberán identificar con toda claridad que se trata de propaganda o inserción pagada.
- Los gastos de producción de los mensajes para radio y televisión: Comprenden los realizados para el pago de servicios profesionales, uso de equipo técnico, locaciones o estudios de grabación y producción, así como los demás inherentes al mismo rubro.
- Los gastos que tengan como propósito presentar a la ciudadanía las candidaturas registradas del partido y su respectiva promoción.
- Los gastos que tengan como finalidad el propiciar la exposición, desarrollo y discusión ante la ciudadanía de los programas y acciones de los candidatos registrados, así como la plataforma electoral.
- Cualquier gasto que difunda la imagen, nombre o plataforma de gobierno de algún candidato o de un partido político en el periodo que transita de la conclusión de la precampaña y hasta el inicio de la campaña electoral.

⁴⁷⁰ (LGPP, artículo 76.1)

Asimismo, la propaganda que sea colocada en el periodo de precampañas y que permanezca en la vía pública una vez concluido dicho proceso o, bien, una vez que el partido postule a sus candidatos, será considerada para efectos de los gastos de campaña y deberá ser reportada en los informes correspondientes⁴⁷¹.

Los gastos que llevan a cabo los partidos políticos para su operación ordinaria, para el cumplimiento de sus obligaciones estatutarias y para el sostenimiento de sus órganos directivos y de sus organizaciones durante los procesos electorales, no se considerarán dentro de los gastos de campaña⁴⁷².

Además, todos los bienes o servicios que se destinen a la campaña deberán tener como propósito directo la obtención del voto en las elecciones federales o locales⁴⁷³.

Estableció la Sala Superior en la Tesis LXIII/2015⁴⁷⁴ (GASTOS DE CAMPAÑA. ELEMENTOS MÍNIMOS A CONSIDERAR PARA SU IDENTIFICACIÓN) que a efecto de determinar la existencia de un gasto de campaña, la autoridad fiscalizadora debe verificar que se presenten, en forma simultánea, los siguientes elementos mínimos:

- Finalidad: que genere un beneficio a un partido político, coalición o candidato para obtener el voto ciudadano;
- Temporalidad: se refiere a que la entrega, distribución, colocación, transmisión o difusión de la propaganda se realice en período de campañas electorales, así como la que se haga en el periodo de intercampaña siempre que tenga como finalidad, generar beneficio a un partido político, coalición o candidato, al difundir el nombre o imagen del candidato, o se promueva el voto en favor de él y,
- Territorialidad: consiste en verificar el área geográfica donde se lleve a cabo.

⁴⁷¹ (LGPP, artículo 79.1, inciso a, fracción V)

⁴⁷² (LGPP, artículo 76.2)

⁴⁷³ (LGPP, artículo 76.3)

⁴⁷⁴ <http://sief.te.gob.mx/iuse/tesisjur.aspx?idTesis=LXIII/2015>

Los gastos relacionados con la promoción de sus candidatos ante la ciudadanía deben ser reportados como gastos de campaña. Para determinar si un gasto es de campaña se debe tomar en cuenta la finalidad, temporalidad y territorialidad del gasto.

Prorratio

La legislación vigente establece reglas estrictas de prorratio⁴⁷⁵ que determinan cómo los partidos políticos deben distribuir sus gastos genéricos de precampaña y campaña y los gastos para promocionar a varios candidatos a través del mismo elemento de propaganda⁴⁷⁶.

Los gastos genéricos de campaña son los realizados en actos de campaña y de propaganda, en los que el partido o la coalición promueva o invite a votar por un conjunto de candidatos que postulen a cargos de elección popular, siempre y cuando no se especifique el candidato o el tipo de campaña. Cuando no se identifique algún candidato o tipo de campaña, pero se difunda alguna política pública o propuesta del partido o coalición y cuando se publique, difunda o mencione el emblema o los lemas con los que se identifique al partido, coalición o sus candidatos o los contenidos de sus plataformas electorales, ese gasto también será considerado genérico⁴⁷⁷.

Los gastos en los que se promocionen a dos o más candidatos a cargos de elección popular, pueden ser de dos tipos⁴⁷⁸:

- Conjunto: Erogaciones que realizan partidos o coaliciones para invitar al voto, especificando ámbitos de elección y tipos de campaña, sin mencionar específicamente a uno o más candidatos.

⁴⁷⁵ <http://portales.te.gob.mx/consultareforma2014/node/2938#fiscalizaci%C3%B3n-lgpp-gastos-gen%C3%A9ricos%20>

⁴⁷⁶ (LGPP, artículo 83)

⁴⁷⁷ (LGPP, artículo 83.1)

⁴⁷⁸ (RFINE, artículo 29)

- Personalizado: Erogaciones que realizan partidos o coaliciones para invitar al voto, en donde se especifique o identifique el nombre, imagen o lema de campaña, conjunta o separadamente de uno o más candidatos aun cuando acompañen o adicionen textos promoviendo el voto para ámbitos y tipos de campaña sin que se pueda identificar a uno o más candidatos.

En el caso de gastos que promueven a varios candidatos en conjunto, los gastos serán prorrateados entre todos los candidatos que participan en la elección correspondiente. En el caso de gastos que promueven a varios candidatos de manera personalizada, los gastos sólo se distribuyen entre los candidatos identificados⁴⁷⁹.

Se considerará que un gasto beneficia a un candidato cuando se dé uno de los siguientes supuestos⁴⁸⁰:

- Se mencione el nombre del candidato postulado por el partido o coalición.
- Se difunda la imagen del candidato.
- Se promueva el voto a favor de dicha campaña de manera expresa.

Cuando en un elemento de propaganda se promocione a un partido o coalición de forma genérica o a dos o más candidatos a cargos de elección popular, los gastos de precampaña o campaña se distribuirán de la siguiente forma⁴⁸¹:

En los casos de campaña federal, si se suman más de dos candidatos a senadores o diputados que coincidan en el mismo ámbito geográfico, el porcentaje se dividirá entre los que se involucren, según la campaña que corresponda⁴⁸². En el caso de que se promocione a dos o más candidatos a cargos de elección popular en el ámbito local, el prorrateo de los gastos debe seguir la siguiente lógica⁴⁸³:

⁴⁷⁹ (RFINE, artículo 29)

⁴⁸⁰ (LGPP, artículo 83.3)

⁴⁸¹ (LGPP, artículo 83.2, incisos a al k)

⁴⁸² (LGPP, artículo 83.2, inciso I)

⁴⁸³ (RFINE, artículo 218.2, inciso b)

1. Si los candidatos beneficiados son locales y federales, se distribuyen primero los gastos como se señala en la tabla anterior.
2. Si los candidatos locales beneficiados están postulados en distintas entidades federativas, el monto resultante (o el monto total si solamente son beneficiados candidatos locales) se divide entre ellas de manera proporcional de acuerdo al financiamiento público de campaña de cada una de las entidades.
3. Si son beneficiados varios candidatos de una misma entidad federativa, el monto resultante (o el monto total si solamente son beneficiados candidatos locales de una entidad federativa) se divide entre ellos de manera proporcional de acuerdo al tope de gasto de cada candidato beneficiado⁴⁸⁴.

Además, en la Tesis XXIV/2016⁴⁸⁵ (PROPAGANDA GENÉRICA. LOS GASTOS REALIZADOS DURANTE LAS PRECAMPAÑAS Y CAMPAÑAS SON SUSCEPTIBLES DE PRORRATEO) el TEPJF señala que la propaganda genérica que difunden los partidos políticos en espectaculares o bardas fuera de los periodos de precampaña y campaña, en caso de que no sea retirada antes del inicio de la precampaña o campaña, los gastos deben ser contabilizados y prorrateados entre las precampañas o campañas beneficiadas.

Es responsabilidad de las concentradoras de los partidos políticos y las coaliciones realizar los prorrateos para las precampañas y campañas correspondientes⁴⁸⁶. Estas concentradoras además son las responsables de realizar transferencias en especie o en efectivo a las coaliciones, precandidatos y candidatos y para devolver el remanente de financiamiento público en caso de existir⁴⁸⁷.

⁴⁸⁴ <https://youtu.be/mqZuXmYRf1g>

⁴⁸⁵ <http://sief.te.gob.mx/iuse/tesisjur.aspx?idTesis=XXIV/2016>

⁴⁸⁶ Los partidos políticos y las coaliciones nacionales deben contar con concentradoras tanto a nivel federal, como local, mientras que los que tienen registro local sólo deben contar con concentradoras locales (RE, artículo 150 Bis).

⁴⁸⁷ (RE, artículo 150 Bis)

La legislación establece las reglas específicas para el prorrateo de gastos de precampaña y campaña, determinando de qué manera se dividirá el gasto entre todas las campañas beneficiadas y tomando en cuenta todas las posibles combinaciones entre ellas.

CAPÍTULO 4

HACIA UN NUEVO MODELO DE FINANCIAMIENTO PÚBLICO Y PRIVADO MÁS EQUILIBRADO

El financiamiento de los partidos políticos y candidatos independientes. La equidad en los procesos electorales.

La combinación de dinero y política es a todas luces problemática, pero innegable en la realidad. En México se le prestó atención de forma definida y específica hasta 1996, aunque con un antecedente importante en 1993. Lo anterior se explica porque la construcción de las organizaciones que desempeñarían las actividades propias de la función electoral, al margen de los poderes públicos, fue prioridad hasta las reformas propias de la transición democrática mexicana⁴⁸⁸. Los dos grandes vertientes en las que el diseño institucional de las elecciones en México ha dado cuenta de esta relación son las reglas en materia de financiamiento y la fiscalización en la utilización de recursos. A continuación se presenta la evolución normativa de estas dos materias en la legislación federal mexicana, incluyendo los antecedentes inmediatos del modelo actual.

El marco legal debe garantizar que todos los partidos políticos y candidatos reciban un trato igualitario en cuanto a las disposiciones legales que rigen el financiamiento y los gastos de campaña.

Una de las principales características de una democracia es la celebración de elecciones multipartidistas. La disponibilidad de alternativas creíbles depende de la existencia de partidos políticos robustos. A su vez, los partidos políticos requieren una base sólida para financiar sus campañas electorales y sus funciones ordinarias. Por lo tanto, es una práctica aceptable que el marco legal considere aspectos relativos al financiamiento de campañas de partidos y candidatos. En ocasiones las disposiciones relativas al financiamiento no se encuentran en la legislación electoral sino en otro tipo de leyes. Básicamente, existen dos formas de financiar a los partidos y candidatos: mediante recursos públicos y mediante recursos privados, lo que en ocasiones puede comprender contribuciones del extranjero. El marco legal puede tomar en cuenta aspectos

⁴⁸⁸ https://www.oas.org/es/sap/docs/deco/Financiamiento_partidos_s.pdf (Córdova 2011, 351)

relativos al financiamiento de campañas electorales a partir de algunas normas internacionalmente reconocidas:

- La existencia de un sistema transparente de revelación pública del financiamiento recibido por cualquier partido o candidato;
- El principio de no discriminación en relación al acceso a fondos públicos para cualquier partido o candidato;
- La distribución del financiamiento público sobre una base equitativa; y
- La igualdad de reglas y condiciones para todos los partidos y candidatos.

El otorgamiento de subsidios o financiamiento público directo a los partidos o candidatos se está convirtiendo gradualmente en una norma. El financiamiento público indirecto puede adoptar las siguientes modalidades:

- Tiempos gratuitos de transmisión en medios electrónicos;
- Uso de instalaciones gubernamentales;
- Diversos tipos de pagos y facilidades a miembros del Congreso;
- Fondos estatales para fundaciones partidistas; y
- Créditos o exenciones fiscales.

Los fondos públicos pueden distribuirse entre los partidos y candidatos con base en distintos criterios, como los siguientes:

El subsidio puede ser una parte proporcional de los gastos efectuados en donde la recepción de fondos públicos está condicionada a que el partido o candidato también recaude fondos de fuentes privadas (subsidios compensatorios).

- El subsidio puede ser proporcional a los votos obtenidos en la elección previa.
- El subsidio puede ser proporcional a los escaños obtenidos por cada partido en el Congreso.

Si el marco legal considera el financiamiento público, debe hacerlo sobre bases de equidad. Esto no significa que todos los partidos políticos y candidatos deban

recibir la misma cantidad de fondos para gastos de campaña. Las disposiciones relativas al financiamiento público deben estar indicadas con toda precisión en la ley y basadas en criterios objetivos que no puedan ser interpretados de manera discrecional por las autoridades competentes. Además, el marco legal debe garantizar que el partido en el gobierno no tenga acceso a otros fondos estatales para efectos de gastos de campaña. El marco legal debe estipular específicamente que todos los recursos estatales utilizados para efectos de campaña (como medios de comunicación, edificios o instalaciones), estén a disposición de todos los contendientes sobre una base equitativa.

Las principales formas de financiamiento privado son:

- Cuotas de militancia;
- Donaciones individuales;
- Contribuciones en especie.

Cuando existen disposiciones en el marco legal relacionadas con contribuciones privadas a los gastos de campaña de partidos y candidatos, es conveniente que sean diseñadas de tal forma que garanticen a todos los contendientes la misma libertad para recabar fondos privados. Además, estas disposiciones pueden limitar las contribuciones con el fin de “igualar las condiciones de la competencia”. Sin embargo, se debe tener muy en cuenta la capacidad de hacer cumplir esas disposiciones al momento en que se les diseña o revisa.

El marco legal puede controlar los gastos electorales de partidos y candidatos con el propósito de dar cierto soporte a la posibilidad de que tengan la misma oportunidad de éxito. Se pueden establecer límites diferenciados para los distintos tipos de elecciones: presidenciales, legislativas y locales. De ser el caso, se puede exigir a los partidos y candidatos que presenten periódicamente informes y declaraciones de los gastos efectuados a la organización encargada de su supervisión, que con frecuencia suele ser el propio organismo electoral. Sin

embargo, algunos países no restringen los gastos electorales (como es el caso de los Estados Unidos) por considerar que es una restricción inconstitucional del derecho de expresión.

La imposición de límites a las contribuciones o a los gastos de campaña no tiene mucho sentido si no existen requisitos para una rendición de cuentas transparente y para revelar públicamente los informes respectivos. En el marco legal se puede exigir que se presenten informes de todas las contribuciones y gastos a intervalos razonables. También se deben establecer con toda claridad en el marco legal las sanciones aplicables por no presentar los informes requeridos o hacerlo de manera dolosa, las cuales deben ser proporcionales a la gravedad de la falta. Por ejemplo, no es recomendable descalificar a los candidatos para contender en las elecciones o para ocupar el cargo que hayan obtenido debido a pequeñas irregularidades en los informes presentados.

El marco legal también debe especificar a la instancia responsable de recibir, analizar y conservar los informes de ingresos y gastos de campaña presentados, así como indicar claramente dónde y cuándo estarán disponibles esos informes para escrutinio público. La ley debe permitir el acceso público a los informes financieros de campaña para que puedan ser revisados por otros partidos, candidatos o electores interesados.

Con frecuencia se da el caso de que existan muchas leyes y pocos mecanismos para hacerlas cumplir. Para que el financiamiento político sea efectivo, el marco legal debe establecer mecanismos para supervisar y hacer cumplir las leyes correspondientes, teniendo a la mano una pequeña y sencilla lista de control, la cual, nos dará un panorama al menos claro de la realidad sobre la efectividad de la regulación y la equidad en la contienda. Cuestionamientos como:

- ¿Garantiza el marco legal que todos los partidos y candidatos sean tratados de manera igualitaria en las normas que rigen las contribuciones y gastos de campaña?
- Si el marco legal prevé el financiamiento público o el uso de recursos estatales para las campañas, ¿lo regula a partir del principio de un trato igualitario para todos los partidos y candidatos?
- ¿Los límites al financiamiento de campañas son razonables, claros y susceptibles de una aplicación objetiva?
- ¿Exige el marco legal la presentación de informes periódicos sobre los ingresos y gastos de campaña?
- ¿Considera el marco legal el acceso público a los informes financieros de campaña?
- ¿Prevé el marco legal mecanismos para una aplicación efectiva de las regulaciones sobre financiamiento político?
- ¿Asegura el marco legal que todos los contendientes tengan la libertad de recaudar fondos privados y de hacerlo sin límites excesivos?

El origen de los recursos que utilizan los partidos y candidatos. Fuentes permitidas por la ley, topes establecidos y el sistema bancario mexicano.

El financiamiento político es un término general que abarca tanto el financiamiento de los partidos como el de las campañas, así que el financiamiento político hace referencia a todo el dinero existente en el proceso político. En otras palabras, el financiamiento político es el financiamiento (legal e ilegal) de las actividades de los partidos políticos, tanto de las actividades electorales como de las ordinarias relacionadas con sus funciones operacionales, educativas y de relaciones con los electores, y de las campañas electorales de los candidatos⁴⁸⁹. Es importante resaltar que, aunque no es el caso en México, en muchos países la organización y

⁴⁸⁹ <http://portal.te.gob.mx/sites/default/files/funding.pdf> IDEA y TEPJF 2015, 2.
<http://siteresources.worldbank.org/INTWBIGOVANTCOR/Resources/usaidthemoneyofpolitics.pdf>
 USAID 2003, 9

el financiamiento de las campañas electorales de los candidatos no dependen de los partidos políticos, por lo que es necesario distinguir entre el financiamiento de las actividades electorales de los partidos y las campañas electorales de los candidatos.

Existen tres escenarios principales de financiamiento: únicamente financiamiento público, únicamente financiamiento privado o un sistema mixto, que implica una combinación del financiamiento público y privado. En la mayoría de los países democráticos el financiamiento de los partidos políticos es total o parcialmente público, lo que implica que con frecuencia los ingresos de los partidos políticos proceden de cuotas de afiliación, donaciones y financiamiento público⁴⁹⁰.

Como ya se mencionó, notables disparidades en el dinero en la política generan un campo de juego desigual, donde ciertos partidos o candidatos tienen una ventaja indebida sobre otros. Aunque no siempre gana el partido o candidato con más dinero, sí existe una correlación. Con mucha frecuencia, el campo de juegos desigual resulta del control que el partido gobernante tiene sobre el aparato gubernamental en su propia ventaja o en desventaja de la oposición⁴⁹¹.

En términos generales existen seis medidas principales para controlar el dinero en la política: límites en las contribuciones, prohibiciones de contribuciones, topes de gastos, límites de tiempo de las campañas, divulgación pública y financiamiento público. La mayoría de las regulaciones incluyen una combinación de estas medidas, pero no existe un consenso sobre cuál es la combinación ideal⁴⁹². A continuación se discutirán estas medidas con más detalle.

Medida	Implementación	Resultado previsto	Potenciales riesgos
---------------	-----------------------	---------------------------	----------------------------

⁴⁹⁰ <http://portal.te.gob.mx/sites/default/files/funding.pdf> (IDEA y TEPJF 2015, 6).

⁴⁹¹ <http://siteresources.worldbank.org/INTWBIGOVANTCOR/Resources/usaidthemoneyandpolitics.pdf>

⁴⁹² <http://siteresources.worldbank.org/INTWBIGOVANTCOR/Resources/usaidthemoneyandpolitics.pdf> (USAID 2003, 2)

Límites de contribuciones	Tope legal de contribuciones	Menos financiamiento	Más ingresos disfrazados
Prohibiciones de contribuciones	Ley prohibiendo ciertas contribuciones	No ingresos ilícitos	Reclutamiento de nuevas organizaciones o “nombres falsos” para esquivar las prohibiciones
Topes de gastos	Tope legal de gastos	Campañas menos costosas	Rebases disfrazados
Límites de tiempo de las campañas	Tope legal del periodo de campañas	Costos inferiores	Campañas ocultas y anticipadas
Divulgación pública	Ley requiriendo la presentación de informes financieros	Informes honestos y rendición de cuentas públicas	Informes deshonestos e información extemporánea
Financiamiento público	Varios	Menos corrupción y costos inferiores	Poco efecto sobre el financiamiento privado y la importancia de los grandes donantes

El financiamiento político es todo el recurso económico existente en el proceso político. Existen tres escenarios principales de financiamiento: únicamente financiamiento público, únicamente financiamiento privado o un sistema mixto, que implica una combinación del financiamiento público y privado.

Financiamiento público

Los partidos políticos en las democracias modernas no pueden recabar todos los ingresos que necesitan para los crecientes costos de la política, por lo que se han implementado subvenciones públicas para apoyar a los partidos políticos y permitir

que realicen los gastos necesarios.⁴⁹³ En este sentido, la implementación del financiamiento público persigue los siguientes fines⁴⁹⁴:

- Aumentar la capacidad de los partidos políticos y candidatos de llegar al electorado, lo cual fomenta el pluralismo y permite que los electores tomen decisiones informadas;
- Lograr condiciones más equitativas durante la competencia electoral y entre los diversos actores políticos;
- Incrementar la institucionalización de los partidos políticos y estimular la creación de nuevas agrupaciones políticas;
- Reducir la corrupción política y disminuir la incidencia de intereses particulares y poderes fácticos en el desempeño de las funciones partidarias;
- Limitar el papel del dinero en la política;
- Lograr mayor transparencia e integridad en materia de financiamiento al reemplazar donaciones de empresas con subvenciones públicas, e
- Influir en el comportamiento de los partidos políticos en materia de igualdad de género, minorías, etcétera.

El financiamiento público puede ser directo, mediante la provisión de dinero, o indirecto, mediante la provisión de bienes o servicios gratuitos o subvencionados⁴⁹⁵. A continuación se presentan los distintos tipos de financiamiento público que hay.

Medida	Implementación	Resultado previsto	Potenciales riesgos
Dinero a partidos	Desembolso proporcional a la	Reducción del financiamiento	Búsqueda continua de financiamiento

⁴⁹³ (Van Biezen 2003, 35).

⁴⁹⁴ (Öhman y Zainulbhai 2009, 59-60; Zovatto 2007, 754; De Sousa 2005, 12; IDEA y TEPJF 2015, 23)

⁴⁹⁵ (IDEA y TEPJF 2015, 24) <http://portal.te.gob.mx/sites/default/files/funding.pdf>

	votación o escaños	privado	privado
Dinero a candidatos	Desembolso proporcional a la votación o escaños	Reducción del financiamiento privado	Búsqueda continua de financiamiento privado
Incentivos fiscales	Deducciones y créditos para contribuyentes	Más pequeños donantes	Poco interés público
Acceso a los medios de difusión	Acceso gratis o descontado	Tiempo aire equitativo	Ventaja persistente de los gobernantes
Otras subvenciones	Productos y servicios en especie	Campañas menos costosas	Ventaja persistente de los gobernantes

En materia de financiamiento público existe una distinción importante entre el financiamiento directo e indirecto. El **financiamiento público directo** consiste en otorgar dinero procedente de fuentes públicas a los partidos políticos (y en menor frecuencia a los candidatos). Los partidos políticos tienen libertad para decidir cómo gastarán estos recursos⁴⁹⁶.

Las decisiones principales relacionadas con el financiamiento público directo, aparte de decidir cuánto dinero se debe distribuir, tienen que ver con quiénes tienen derecho a recibir financiamiento público y cómo se distribuirán los fondos públicos. Al respecto de quiénes tienen derecho a recibirlo, en la mayoría de los países se aplica un umbral mínimo de apoyo que todo partido debe alcanzar para acceder al financiamiento público; por lo general, un porcentaje determinado de los votos o de los escaños obtenidos en unas elecciones. Siempre y cuando este umbral no sea exagerado, limita el riesgo de que se gasten recursos públicos en ayudar a partidos y candidatos que no cuenten con el apoyo del electorado y que

⁴⁹⁶ (IDEA y TEPJF 2015, 23; Öhman y Zainulbhai 2009, 67)
<http://portal.te.gob.mx/sites/default/files/funding.pdf>
http://www.eods.eu/library/IFES.Political_Finance_Regulation_The_Global_Experience.pdf

haya quien cree partidos o se presente a un cargo político simplemente con el fin de obtener fondos estatales⁴⁹⁷.

En tanto, sobre cómo se debe distribuir el financiamiento público, existen dos métodos principales para ello: de manera igualitaria o de manera proporcional. Según el principio igualitario, cada partido o candidato recibe el mismo monto, sin importar su fuerza electoral, para garantizar un campo de juego igual. Por otra parte, según el principio proporcional los subsidios públicos se distribuyen de acuerdo con el apoyo popular del partido, o sea con base en la votación obtenida o el número de escaños en el parlamento. Una ventaja del principio igualitario es que favorece a los partidos pequeños, mientras que la asignación proporcional puede implicar que la mayor parte del dinero público acabe en el partido gobernante, que probablemente sea el que menos lo necesita. Sin embargo, el sistema igualitario también tiene desventajas importantes al ignorar la opinión de los votantes e incitar la fragmentación de los partidos políticos, puesto que la división de un partido podría conllevar a la obtención de más fondos públicos. También existe la posibilidad de optar por un sistema mixto de distribución, lo cual implica distribuir una parte de los recursos públicos de manera igualitaria y otra parte de manera proporcional, tal como se hace en México. A nivel global, la opción más común es destinar todos los fondos, o parte de ellos, proporcionalmente, según el apoyo que cada partido ha recibido en las últimas elecciones⁴⁹⁸.

Cabe mencionar que el financiamiento público no siempre se ha implementado de una manera justa, ya que las reglas de la asignación de fondos públicos han sido manipuladas por el o los partidos principales en ventaja propia, por ejemplo, al

⁴⁹⁷ (IDEA y TEPJF 2015, 24) <http://portal.te.gob.mx/sites/default/files/funding.pdf>

⁴⁹⁸ (Van Biezen 2003, 44-5; IDEA y TEPJF 2015, 25-6; Öhman y Zainulbhai 2009, 68-9) https://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/Financing_Political_Parties_en.pdf

introducir umbrales de acceso inalcanzables o al cambiar las reglas para dificultar el acceso de la oposición a los recursos.⁴⁹⁹

Asimismo, la mayoría de los países también ofrecen financiamiento público indirecto, lo que implica que los partidos políticos (o candidatos) tienen acceso a determinados servicios gratuitamente o a un precio reducido. La ventaja del financiamiento público indirecto sobre el apoyo directo es que resulta más sencillo controlar en qué se utilizan los fondos y, por lo general, supone una carga menor para el contribuyente⁵⁰⁰. La forma más común de financiamiento indirecto es otorgando acceso gratuito o subvencionado a los medios de comunicación, normalmente limitado al periodo de campañas y a los medios de comunicación públicos. El propósito es aumentar las posibilidades de todos los partidos de comunicarse con el electorado, creando así un campo de juego más igual⁵⁰¹. El método de asignación de tiempo aire normalmente es similar al del financiamiento directo, distribuyendo el mismo tiempo aire a todos los partidos políticos o distribuyéndolo de manera proporcional con base en el resultado electoral más reciente⁵⁰².

Otros ejemplos del financiamiento indirecto incluyen la utilización de transporte y de edificios públicos para actos electorales, la subvención del servicio postal y los privilegios fiscales de los candidatos o los donantes para estimular las donaciones⁵⁰³.

⁴⁹⁹ (De Sousa 2005, 13; Van Biezen 2003, 45).

https://digitalcollections.anu.edu.au/bitstream/10440/1156/1/DeSousa_Challenges2005.pdf

⁵⁰⁰ (IDEA y TEPJF 2015, 26; Öhman y Zainulbhai 2009, 67)

<http://portal.te.gob.mx/sites/default/files/funding.pdf>

⁵⁰¹ (IDEA y TEPJF 2015, 26; Öhman y Zainulbhai 2009, 67)

<http://portal.te.gob.mx/sites/default/files/funding.pdf>

⁵⁰² (Van Biezen 2003, 40)

https://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/Financing_Political_Parties_en.pdf

⁵⁰³ (IDEA y TEPJF 2015, 26; Öhman y Zainulbhai 2009, 67; Van Biezen 2003, 41)

El financiamiento público se refiere a subvenciones públicas para apoyar a las actividades políticas y electorales de los partidos políticos. Puede ser directo, mediante la provisión de dinero, o indirecto, mediante la provisión de bienes o servicios gratuitos o subvencionados.

Financiamiento privado

La forma tradicional del financiamiento privado de los partidos son las cuotas de afiliación, las cuales permiten que los miembros de los partidos tengan cierta influencia sobre las políticas del partido, pero al mismo tiempo evitando que una sola persona o grupo tenga demasiada influencia. Sin embargo, en las democracias modernas este tipo de financiamiento ya no es viable para la mayoría de los partidos políticos⁵⁰⁴. Al mismo tiempo, el financiamiento privado distinto de las cuotas de afiliación es problemático, ya que las donaciones pueden generar vínculos inapropiados entre la donación de dinero y la toma de decisiones políticas específicas⁵⁰⁵. A pesar de ello es muy poco común la prohibición total de las donaciones privadas, ya que desvincularía a los partidos de su base de apoyo en la sociedad y fomentaría las donaciones ocultas⁵⁰⁶. Por lo tanto, las regulaciones nacionales distinguen entre fuentes de financiamiento político lícitas e ilícitas, prohibiendo algunas fuentes por completo y estableciendo límites para otras.

Las prohibiciones a las donaciones pretenden eliminar por completo aquellas contribuciones que puedan dañar el proceso democrático. La prohibición más frecuente es la de las donaciones de instituciones públicas a partidos políticos o candidatos concretos, para evitar el uso abusivo de los recursos estatales. También existe consenso sobre la deseabilidad de prohibir las donaciones

⁵⁰⁴ (Van Biezen 2003, 13 y 18)
https://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/Financing_Political_Parties_en.pdf

⁵⁰⁵ (Van Biezen 2003, 13)
https://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/Financing_Political_Parties_en.pdf

⁵⁰⁶ (IDEA y TEPJF 2015, 22) <http://portal.te.gob.mx/sites/default/files/funding.pdf>

extranjeras, aquellas anónimas o de origen ilícito, los préstamos personales y los gastos de terceros durante las campañas⁵⁰⁷.

Un tema más debatido es si se deben permitir las donaciones de empresas o no. Durante mucho tiempo estas donaciones fueron consideradas como un elemento importante en la representación de intereses, pero varios escándalos relacionados con el pago de donaciones de empresas a partidos y a sus dirigentes a cambio de favores a partir de los años 70 resultaron en muchos países en la prohibición de estas donaciones y la implementación del financiamiento público para evitar este tipo de corrupción.⁵⁰⁸

Asimismo, incluso para las fuentes de financiamiento privado consideradas legales es común la implementación de algún tipo de límite a la cantidad que pueden aportar los donantes autorizados. Estos límites se aplican para limitar la influencia que cualquier donante pueda ejercer en un partido político o un candidato, y en el proceso político en su conjunto⁵⁰⁹.

El financiamiento privado consiste en las cuotas de afiliación y las donaciones. Se establecen prohibiciones y límites a las donaciones para evitar que se generen vínculos inapropiados entre la donación de dinero y la toma de decisiones políticas específicas.

Topes de gastos

Otra medida para equilibrar más el campo de juego son los topes de gastos de campañas, que son límites a la cantidad que cada partido político puede gastar para realizar las actividades de campaña para una determinada elección. Los

⁵⁰⁷ (IDEA y TEPJF 2015, 21-2; De Sousa 2005, 11)
<http://portal.te.gob.mx/sites/default/files/funding.pdf>

⁵⁰⁸ (De Sousa 2005, 11).
https://digitalcollections.anu.edu.au/bitstream/10440/1156/1/DeSousa_Challenges2005.pdf

⁵⁰⁹ <http://portal.te.gob.mx/sites/default/files/funding.pdf>

topes de gastos pueden expresarse en un monto máximo por candidato o partido, en un monto calculado sobre una medida como el salario mínimo, o sobre el número de habitantes de un distrito electoral. Asimismo, para ser funcionales, los topes de gastos deben establecer cuáles gastos se considerarán gastos de campaña y cuáles no, así como determinar cuándo empiezan las campañas.⁵¹⁰

Al limitar el dinero que se puede gastar durante las campañas electorales se pretende fomentar la equidad de la contienda e impedir que las diferencias que puede haber en cuanto a los recursos de los que disponen los distintos partidos afecten las posibilidades reales de competencia de manera excesiva, además de evitar que los gastos de los partidos políticos sean desmedidos. No limitar los gastos de campaña implica permitir las campañas costosas, lo cual aumenta la importancia y la repercusión del dinero en la política e incrementa la probabilidad de que los grandes donantes ejerzan una influencia desproporcionada en el proceso político, poniendo en peligro la igualdad democrática⁵¹¹. De tal manera, los argumentos principales a favor de los topes de gastos de campaña son⁵¹²:

- Evitar el aumento excesivo en los costos de la política;
- Controlar las desigualdades entre los partidos y candidatos;
- Limitar la corrupción y la influencia indebida sobre los partidos y candidatos electos;
- Impedir la compra de votos a través de eventos de campaña caros, y
- Evitar que el debate político durante las elecciones se distorsione por los intereses de los grandes donantes.

Al mismo tiempo cabe destacar que los topes de gastos de campaña tienen desventajas. Un problema general es que los gobiernos al establecer topes de gastos de campaña para asegurar la igualdad política, restringen la libertad de

⁵¹⁰(https://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/Financing_Political_Parties_en.pdf)

⁵¹¹ (<http://portal.te.gob.mx/sites/default/files/funding.pdf>)

⁵¹² (Öhman y Zainulbhai 2009, 46; Van Biezen 2003, 29; de Sousa 2005, 19) https://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/Financing_Political_Parties_en.pdf

expresión⁵¹³. Además, si los topes de gastos de campaña no son realistas, incluso pueden fomentar el financiamiento ilegal. Topes artificialmente bajos no se respetarán, lo que conllevará a infracciones generalizadas, informes deshonestos, mayores costos y menos confianza en el sistema de financiamiento político⁵¹⁴. Finalmente, en la práctica los topes de gastos de campaña normalmente afectan más a los partidos y candidatos de la oposición ya que los partidos gobernantes tienen mayores posibilidades de esquivar la reglamentación al beneficiarse de otros recursos como la televisión estatal y la administración pública⁵¹⁵.

Los topes de gastos de campañas son límites a la cantidad que cada partido político puede gastar para realizar las actividades de campaña para una determinada elección, con estos se pretende fomentar la equidad de la contienda e impedir que las diferencias que puede haber en cuanto a los recursos de los que disponen los distintos partidos afecten las posibilidades reales de competencia de manera excesiva, además de evitar que los gastos de los partidos políticos sean desmedidos.

Condiciones de equidad en la contienda electoral

La equidad en la contienda respecto de partidos políticos y candidatos independientes, ya ha sido analizada por la autoridad jurisdiccional, fue mediante dos sentencias, una de un recurso de reconsideración⁵¹⁶ y otra de un juicio de revisión constitucional⁵¹⁷, la Sala Superior del TEPJF basó su decisión en los

⁵¹³ (Van Biezen 2003, 30)

https://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/Financing_Political_Parties_en.pdf

⁵¹⁴ (Öhman y Zainulbhai 2009, 47-8; De Sousa 2005, 19)
https://digitalcollections.anu.edu.au/bitstream/10440/1156/1/DeSousa_Challenges2005.pdf

⁵¹⁵ (Öhman y Zainulbhai 2009, 53)
http://www.eods.eu/library/IFES.Political_Finance_Regulation_The_Global_Experience.pdf

⁵¹⁶ SUP-REC-193/2015

⁵¹⁷ SUP-JRC-582/2015

argumentos acerca de la equidad en la contienda y en la distinción entre las figuras de partidos políticos y candidatos independientes, de conformidad con lo establecido por la Suprema Corte de Justicia de la Nación mediante acciones de inconstitucionalidad⁵¹⁸, señala que se trata de dos figuras distintas, no equiparables, por lo que los principios y reglas aplicables a los partidos políticos no pueden serlo, por analogía, a los candidatos independientes. Por ello, la Sala Superior sostuvo que en la competencia electoral los candidatos independientes deben poder recibir mayores aportaciones privadas, frente a los candidatos propuestos por partidos políticos. Según el TEPJF, tener un financiamiento público significativamente inferior al de quienes contienden representando a un partido político conlleva a una reducción significativa de sus posibilidades de competir en una elección.

Estas sentencias condujeron a la emisión de una tesis⁵¹⁹ por parte de la Sala Superior, en la cual se establece que el principio constitucional de prevalencia del financiamiento público sobre el privado dentro de las campañas electorales no les es aplicable a las candidaturas independientes.

En el mismo sentido, la Sala Superior del TEPJF ha señalado que los candidatos independientes deben de recibir recursos públicos que les permitan contender en igualdad de circunstancias respecto de los candidatos postulados por algún partido político de nueva creación⁵²⁰ y que cualquier legislación local debe permitir que el financiamiento privado prevalezca sobre el público, considerando que los

⁵¹⁸ Acciones de inconstitucionalidad 32/2014, 40/2014, 42/2014

⁵¹⁹ Tesis XXI/2015 CANDIDATURAS INDEPENDIENTES. NO LES ES APLICABLE EL PRINCIPIO CONSTITUCIONAL DE PREVALENCIA DEL FINANCIAMIENTO PÚBLICO SOBRE EL PRIVADO, QUE CORRESPONDE A LOS PARTIDOS POLÍTICOS.

⁵²⁰ Tesis LIII/2015. CANDIDATURAS INDEPENDIENTES. IGUALDAD RESPECTO AL FINANCIAMIENTO PÚBLICO DE LOS CANDIDATOS POSTULADOS, EN RELACIÓN CON UN PARTIDO POLÍTICO DE NUEVA CREACIÓN.

candidatos independientes suelen recibir significativamente menos financiamiento público que los candidatos postulados por un partido político o coalición.⁵²¹

El papel del dinero en la política.

Sin el dinero en la política no podrían existir las democracias plurales competitivas. El financiamiento político está vinculado con la salud y solidez de una democracia: favorece la creación de organizaciones partidarias sostenibles y ofrece la oportunidad de competir en condiciones más equitativas. Además, el dinero en la política permite que las campañas electorales sean más competitivas pues los ciudadanos se involucran y confían en la política y en sus representantes. En cambio, cuando los candidatos o partidos políticos no cuentan con los fondos suficientes, su comunicación con el electorado se ve mermada, tienen dificultades para dar a conocer sus plataformas políticas y para conocer los intereses y necesidades de la comunidad⁵²².

Sin embargo, aunque el dinero en la política es necesario para el buen funcionamiento de una democracia, también plantea retos importantes y constituye una amenaza para el proceso político⁵²³. Existen por lo menos cuatro riesgos vinculados con el dinero en la política⁵²⁴:

- Campo de juego disparado: se refiere al riesgo por el cual montos importantes de dinero aplicados a la política generen ventajas indebidas a los beneficiarios e impidan la competencia equitativa;

⁵²¹ (Jurisprudencia 7/2016. FINANCIAMIENTO PRIVADO PARA CANDIDATOS INDEPENDIENTES. EL LÍMITE DEL 50% DEL TOPE DE GASTOS DE CAMPAÑA, ES CONSTITUCIONAL (LEGISLACIÓN DE CHIHUAHUA Y SIMILARES).

⁵²² USAID 2003, 1; IDEA y TEPJF 2015, 1 y 389; Öhman y Zainulbhai 2009, 105.

⁵²³ IDEA y TEPJF 2015, 389-90

⁵²⁴ USAID 2003, 2.

- Acceso inequitativo a cargos: se refiere al riesgo de que algunos sectores de la población sin suficientes recursos no puedan postularse para un cargo de elección popular o alcanzar representación significativa;
- Gobernantes controlados: se refiere al riesgo de que quienes donen recursos a las campañas puedan controlar a los gobernantes que financiaron, y
- Política corrompida: se refiere al riesgo de que el financiamiento ilícito corrompa el sistema y socave el Estado de derecho.

El financiamiento de los partidos políticos se ha convertido, en muchas ocasiones, en la fuente principal de corrupción, tanto en los países subdesarrollados como desarrollados, por ejemplo a través de la influencia nociva del dinero de la droga en América Latina, la gran influencia empresarial sobre la política en Asia, las redes clientelistas en África o el abuso de los recursos estatales en Europa⁵²⁵. Por lo tanto, es aconsejable que el dinero en la política se encuentre vigilado y regulado⁵²⁶.

En el centro de los debates sobre las iniciativas reglamentarias del financiamiento político están dos tradiciones contradictorias. En la tradición liberal, la no intervención y la no injerencia en los asuntos de los partidos son los principios básicos de la relación entre los partidos, la sociedad y el Estado. Según esta tradición, los partidos nacen espontáneamente de la movilización de intereses comunes en la sociedad, por lo que la actuación de los mismos está limitada por las reglas del juego, generalmente aceptadas. Al otro extremo está la tradición regulatoria, la cual se desarrolló en respuesta a los problemas que plantea el modelo liberal. La tradición regulatoria considera que el Estado debe establecer algunas reglas básicas sobre la organización, actividades e interacciones de todos los partidos políticos. Se deben implementar controles sobre los ingresos y gastos

⁵²⁵ Zovatto 2007, 748; IDEA y TEPJF 2015, 390.

⁵²⁶ IDEA y TEPJF 2015, 390; USAID 2003, 2; Öhman y Zainulbhai 2009, 16.

de los partidos para favorecer y salvaguardar los principios de igualdad, transparencia, rendición de cuentas e integridad en la vida democrática⁵²⁷.

Aunque no existen estándares universales sobre el financiamiento político, hay un alto grado de consenso institucional sobre las dimensiones de control que se deben considerar⁵²⁸. Las reglas sobre el financiamiento de partidos políticos y de campañas electorales deben basarse en los siguientes principios: un equilibrio razonable entre el financiamiento público y privado, criterios justos para la distribución del financiamiento público, reglas estrictas para las donaciones privadas, un tope de gastos para los gastos de los partidos en las campañas electorales, la transparencia completa de las cuentas, la creación de una autoridad independiente de fiscalización y la aplicación de sanciones significativas para los partidos y candidatos que violen las reglas⁵²⁹. El desafío para los responsables de la formulación de políticas y para los políticos reside justamente en encontrar el equilibrio: limitar los efectos negativos y favorecer la consolidación de la democracia a través de una competencia plural⁵³⁰. La regulación y divulgación eficaz puede contribuir a controlar los efectos negativos del dinero en la política, pero solamente si están correctamente diseñadas e implementadas⁵³¹.

El dinero en la política es necesario para el buen funcionamiento de una democracia, por ejemplo, para incentivar la competencia y el pluralismo, pero al mismo tiempo constituye una amenaza para el proceso político y se vincula con la corrupción.

La realidad global actual de la regulación del dinero en la política

⁵²⁷ De Sousa 2005, 5-6.

⁵²⁸ De Sousa 2005, 9.

⁵²⁹ Van Biezen 2003, 9.

⁵³⁰ IDEA y TEPJF 2015, 390

⁵³¹ Öhman y Zainulbhai 2009, 16.

Hoy en día, todos los países cuentan al menos con alguna regulación relativa al dinero en la política, como la prohibición de los donativos procedentes de fuentes concretas, la limitación del gasto o disposiciones sobre el financiamiento público. Sin embargo, cabe señalar que existe una variación considerable a nivel de regulación del financiamiento político que los países de diferentes regiones han considerado como el más adecuado dados sus contextos y retos concretos⁵³². Además, generalmente hay una brecha importante entre las reglas formales y la aplicación práctica⁵³³.

A nivel global, entre los 174 estados miembros de la ONU con un sistema multipartidista, el 58% cuenta con disposiciones legales para el financiamiento público directo a los partidos políticos⁵³⁴. En Latinoamérica, el 94% (todos los países salvo Venezuela) tiene alguna forma de financiamiento público (directo o indirecto) para los partidos y el 76% otorga a los partidos políticos acceso gratuito a los medios de comunicación estatales, privados o a ambos⁵³⁵. A escala mundial, solo un 7% de los países proporciona el financiamiento público de modo equitativo, mientras que el 41% emplea un cálculo de asignación totalmente proporcional y el 29% tiene un sistema mixto, o sea una combinación de las dos opciones⁵³⁶.

Es muy poco común la prohibición total de las donaciones privadas. La mayoría de los países prohíben las donaciones de instituciones públicas, las donaciones extranjeras y las donaciones anónimas, mientras alrededor del 20% prohíbe las donaciones de empresas. Asimismo, existen topes de gastos en alrededor del 40% de los países⁵³⁷.

⁵³² <http://portal.te.gob.mx/sites/default/files/funding.pdf> (IDEA y TEPJF 2015, 2-4)

⁵³³ http://www.eods.eu/library/IFES.Political_Finance_Regulation_The_Global_Experience.pdf (Öhman y Zainulbhai 2009, 13)

⁵³⁴ http://www.eods.eu/library/IFES.Political_Finance_Regulation_The_Global_Experience.pdf (Öhman y Zainulbhai 2009, 60)

⁵³⁵ http://www.idea.int/publications/electoral_law_la/upload/inlay_tratado.pdf (Zovatto 2007, 749-50).

⁵³⁶ <http://portal.te.gob.mx/sites/default/files/funding.pdf> IDEA y TEPJF 2015

⁵³⁷ http://www.eods.eu/library/IFES.Political_Finance_Regulation_The_Global_Experience.pdf (IDEA y TEPJF 2015, 22; Öhman y Zainulbhai 2009, 46)

En el 90% de los países, aproximadamente, existe algún tipo de requisito en materia de presentación de informes, aunque en un 20% de los países no se exige que los informes financieros estén disponibles públicamente⁵³⁸. Globalmente, solamente en el 75% de los países, alguna institución posee el mandato legal que la faculta para recibir los informes financieros y para infraccionar al respecto⁵³⁹. Cabe destacar que este porcentaje es de 94% en Latinoamérica, la única excepción es Uruguay⁵⁴⁰. En casi todos los países existe un régimen de sanciones, al menos sobre el papel, siendo la multa la sanción más común⁵⁴¹.

Actualmente todos los países cuentan al menos con alguna regulación relativa al dinero en la política. El 58% de los países en el mundo cuenta con disposiciones legales para el financiamiento público directo a los partidos políticos y en el 90% de los países a nivel mundial hay requisitos en materia de presentación de informes.

Consideraciones generales sobre la función de fiscalización de los partidos políticos

La fiscalización se refiere a la supervisión y aplicación de las regulaciones sobre el financiamiento político. Para poder fiscalizar el financiamiento político se requiere regular por lo menos los siguientes tres aspectos⁵⁴²:

- Contabilidad financiera y transparencia: Es necesario obligar a los partidos políticos hacer públicas sus cuentas financieras y presentar informes de sus ingresos y gastos;

⁵³⁸ <http://portal.te.gob.mx/sites/default/files/funding.pdf> (IDEA y TEPJF 2015, 30-1)

⁵³⁹ <http://portal.te.gob.mx/sites/default/files/funding.pdf> (IDEA y TEPJF 2015, 33)

⁵⁴⁰ http://www.idea.int/publications/electoral_law_la/upload/inlay_tratado.pdf (Zovatto 2007, 750)

⁵⁴¹ <http://portal.te.gob.mx/sites/default/files/funding.pdf> (IDEA y TEPJF 2015, 35; Zovatto 2007, 750)

⁵⁴² (Van Biezen 2003, 51)

- Supervisión: Una autoridad independiente debe revisar los informes y cuentas financieras de los partidos, y
- Aplicación: Se requiere un régimen legal de sanciones para asegurar el cumplimiento con las regulaciones sobre el financiamiento político.

Sin transparencia, los límites y prohibiciones relacionados con el dinero en la política no pueden funcionar, ya que sin transparencia no puede existir la supervisión y la aplicación. Contando con transparencia, es necesario que exista una autoridad capaz de supervisar y aplicar las reglas del financiamiento político. La falta de mecanismos eficaces de control y supervisión de los ingresos y gastos de los partidos y los candidatos es un factor que ha contribuido a que la financiación de los partidos políticos se haya convertido en muchas ocasiones en fuente principal de corrupción⁵⁴³.

En las palabras del Dr. Michael Pinto-Duschinsky, uno de los principales retos del financiamiento político es que hay “Demasiadas reglas. Muy poca aplicación”⁵⁴⁴. Sin embargo, incluso contando con un sistema de supervisión y aplicación bien diseñado, esto no implica automáticamente que se podría verificar directamente el cumplimiento de la norma, pero los sistemas deben ser diseñados “teniendo en mente la combinación óptima entre mecanismos directos e indirectos, con la posibilidad de que las faltas que no fueron detectadas por la vía directa sean eventualmente descubiertas y cabalmente investigadas a través de otros medios”⁵⁴⁵.

La fiscalización se refiere a la supervisión y aplicación de las regulaciones sobre el financiamiento político. Para poder fiscalizar el financiamiento público se requiere regular por lo menos los siguientes tres aspectos: contabilidad financiera y transparencia, supervisión y aplicación.

⁵⁴³ (Zovatto 2007, 748)

http://www.idea.int/publications/electoral_law_la/upload/inlay_tratado.pdf

⁵⁴⁴ (Pinto-Duschinsky citado en Öhman y Zainulbhai 2009, 85)

⁵⁴⁵ (Lujambio 2007, 828)

http://www.idea.int/publications/electoral_law_la/upload/inlay_tratado.pdf

Contabilidad financiera y transparencia

La piedra angular de todo sistema regulador del financiamiento político es requerir que todos los involucrados en la política informen sobre el modo en que recaudan y gastan el dinero⁵⁴⁶. La Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción señala en su artículo 7, 3er. párrafo que:

Cada Estado Parte considerará asimismo la posibilidad de adoptar medidas legislativas y administrativas apropiadas, en consonancia con los objetivos de la presente Convención y de conformidad con los principios fundamentales de su derecho interno, para aumentar la transparencia respecto de la financiación de candidaturas a cargos públicos electivos y, cuando proceda, respecto de la financiación de los partidos políticos.

Se promueve la transparencia como antídoto contra la influencia de los grandes donantes y el ocultamiento que permite el financiamiento ilícito⁵⁴⁷. Para cumplir con esta recomendación, los estados deberían adoptar regulaciones para obligar a los partidos políticos a presentar informes sobre los montos y fuentes de sus ingresos y gastos. Estos informes tienen que cumplir con los siguientes cuatro criterios⁵⁴⁸:

- oportunos;
- públicos;
- detallados y claros, y
- entendibles para los ciudadanos.

⁵⁴⁶ (IDEA y TEPJF 2015, 30) <http://portal.te.gob.mx/sites/default/files/funding.pdf>

⁵⁴⁷ (USAID 2003, 21)

<http://siteresources.worldbank.org/INTWBIGOVANTCOR/Resources/usaidsmoneyandpolitics.pdf>

⁵⁴⁸ (Van Biezen 2003, 51 y 61)

https://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/Financing_Political_Parties_en.pdf

Normalmente los informes financieros se presentan ante la autoridad electoral o un organismo gubernamental encargado de la fiscalización. Sin embargo, para asegurar una transparencia significativa también es necesario que esta información se publique de manera accesible para la ciudadanía, por ejemplo en la página web de los partidos o de la autoridad fiscalizadora⁵⁴⁹.

La presentación y publicación de los informes financieros persigue tres objetivos principales. Primero, facilita la labor de las personas encargadas de la supervisión del cumplimiento de las normas sobre el financiamiento político. Segundo, su publicación permite la realización de investigaciones periodísticas para detectar infracciones e informar a los ciudadanos. Tercero, empodera a los votantes ya que permite a los ciudadanos tomar decisiones informadas cuando vayan a votar⁵⁵⁰.

La transparencia es un prerrequisito para la fiscalización del financiamiento político y permite que los votantes tomen decisiones informadas en la jornada electoral.

Supervisión

Una explicación frecuente de porqué los partidos continúan quebrantando la ley es que los sistemas de supervisión simplemente no detectan las infracciones⁵⁵¹. A fin de garantizar el cumplimiento eficaz de las normas se necesita una institución pública con un mandato claro e independencia, recursos y voluntad suficientes que se dedique a revisar las cuentas financieras de los partidos políticos relacionados con sus ingresos y gastos ordinarios, sus gastos operacionales y sus gastos de campaña⁵⁵². Esta institución normalmente es el organismo de

⁵⁴⁹ (USAID 2003, 24)
<http://siteresources.worldbank.org/INTWBIGOVANTCOR/Resources/usaidsmoneyandpolitics.pdf>

⁵⁵⁰ (IDEA y TEPJF 2015, 30 y 35; Öhman y Zainulbhai 2009, 40; Zovatto 2007, 778)

⁵⁵¹ (IDEA y TEPJF 2015, 395)

⁵⁵² (IDEA y TEPJF 2015, 33; Van Biezen 2003, 64)

administración electoral, aunque también lo puede hacer otro organismo, como un ministerio gubernamental o instituciones de auditoría específicas⁵⁵³.

Hay muchos métodos distintos para supervisar el financiamiento político. El instrumento directo de control es la auditoría a las finanzas partidarias. Además existen instrumentos indirectos como el monitoreo de gastos, lo que implica identificar gastos no reportados que dejan huellas, por ejemplo los realizados en los medios masivos de comunicación, para así poder hacer inferencias sobre los ingresos no reportados⁵⁵⁴. Otro instrumento indirecto es la colaboración con otras instituciones estatales y con iniciativas de la sociedad civil para identificar irregularidades en el financiamiento político⁵⁵⁵. Adicionalmente, los organismos encargados de la supervisión deben de contar con instrumentos de investigación para realizar investigaciones *ex officio* o con base en quejas o denuncias presentadas por partidos políticos, terceros o incluso de manera anónima⁵⁵⁶. Para lograr una supervisión efectiva del cumplimiento con las reglas sobre el financiamiento político es recomendable usar una combinación entre los instrumentos mencionados⁵⁵⁷.

La supervisión efectiva del financiamiento político de los partidos políticos y candidatos requiere la existencia de una institución pública independiente con suficientes recursos.

Aplicación

En el marco del financiamiento político se requiere un sistema de sanciones concretas y efectivas para desalentar infracciones y para corregir las violaciones detectadas. Si no se castigan las violaciones graves, la confianza de la ciudadanía en el sistema de supervisión se verá debilitada y los competidores políticos

⁵⁵³ (IDEA y TEPJF 2015, 4)

⁵⁵⁴ (Lujambio 2007, 824)

⁵⁵⁵ (IDEA y TEPJF 2015, 396; Lujambio 2007, 824-6)

⁵⁵⁶ (IDEA y TEPJF 2015, 394; Lujambio 2007, 826-7)

⁵⁵⁷ (Lujambio 2007, 835)

estarán menos dispuestos a respetar las regulaciones. La gama de sanciones previstas en la normatividad podría incluir⁵⁵⁸:

- Advertencias o denuncias públicas,
- Multas,
- Pérdida de financiamiento público,
- Sanciones penales como penas de prisión,
- Pérdida del derecho de ocupar cargos públicos y de participar en futuras elecciones,
- Pérdida de registro del partido, y
- Nulidad de la elección.

La legislación debe establecer qué sanción aplica para cada tipo de irregularidad y quién se considera el responsable, pudiendo ser el partido político y/o un funcionario, miembro o candidato del partido⁵⁵⁹. Para ser efectivas, las sanciones tienen que ser proporcionales a la violación correspondiente. Si las sanciones son laxas, a los partidos y candidatos políticos les puede resultar más atractivo pagar las sanciones que cumplir con la regulación del financiamiento público⁵⁶⁰.

En el financiamiento público debe existir un sistema de sanciones concretas y efectivas para desalentar infracciones y para corregir las violaciones detectadas.

¿Es posible separar la financiación de las actividades extraordinarias de las ordinarias de los partidos políticos? El problema de su diferenciación

Como es sabido, las formaciones políticas tienen derecho a dos tipos de financiación pública, tanto para las actividades que se relacionan con la realización de la campaña electoral y las elecciones, como para las actividades cotidianas.

⁵⁵⁸ (Van Biezen 2003, 67-8; Öhman y Zainulbhai 2009, 95-6; IDEA y TEPJF 2015, 5, 35 y 395)

⁵⁵⁹ (Van Biezen 2003, 68 y 70)

⁵⁶⁰ (Öhman y Zainulbhai 2009, 95)

En primer lugar, es obvio que la cuestión, aunque teóricamente sencilla, provoca alguna complicación cuando se desciende al caso concreto, principalmente si se considera que también podrá afectar a otros elementos que se relacionan con el Derecho de Partidos, como es el caso de su función de formación de la voluntad popular se restringe solamente al periodo de elecciones. Por ello puede ser útil analizar la discusión doctrinaria existente.

El hecho de que en México exista la normatividad que dispone sobre la financiación electoral y otra para la financiación ordinaria es prueba de la intención del legislador de delimitar cada una de ellas, aun con escaso éxito. En realidad, lo que parece evidente es que se deseó realizar una uniformización normativa, situación está que permanece hasta la actualidad. Esto puede fomentar la existencia de disparidades como las existentes en los valores de límites de gastos (para actividades electorales hay límites, pero para las ordinarias no) o en los límites para las donaciones privadas, dado que para las actividades electorales el valor es mucho más bajo que para las actividades ordinarias⁵⁶¹. Ello conlleva que más allá de la teoría, las actividades de los partidos no tengan una distinción clara, mezclándose con facilidad y haciendo que el objetivo de las leyes se frustre, añadiendo dificultades, por ejemplo, a la comprobación del respeto a los límites electorales⁵⁶².

Nunca se ha cuestionado la necesidad de financiar a las actividades extraordinarias o electorales de los partidos o formaciones políticas en general, porque se trata de su fin último, la razón última de la existencia de dichas organizaciones. En compensación, se ha debatido la legitimidad – y por qué no decir conveniencia – de que el Estado financie los demás gastos de los partidos, los que se producen cotidianamente⁵⁶³. La doctrina en general no subraya la

⁵⁶¹ Sobre el tema, cfr. SÁNCHEZ MUÑOZ, O.: *La Igualdad...* Pp. 201-202.

⁵⁶² Esto queda bastante claro en los informes del TEPJF, pues ya que la inobservancia del límite de donaciones privadas genera una sanción por parte de este órgano, los partidos simplemente declaran la aportación como destinada a las actividades ordinarias, pero la utilizan para sufragar gastos electorales, y desgraciadamente no existen formas eficaces de controlar esto o de comprobar la transferencia indebida de recursos.

⁵⁶³ HOLGADO GONZÁLEZ, M.: *La Financiación de los...* Pp. 32-33.

“importancia” de esta cuestión⁵⁶⁴, ante todo porque la mayoría entiende que la actividad electoral no se restringe únicamente al periodo de campaña política, sino que traspasa la barrera del tiempo, y se mezcla con el día a día de las formaciones políticas, en una búsqueda incesante por el mantenimiento o la ampliación de su electorado⁵⁶⁵. Al fin y al cabo, en la práctica no hay diferencia, pues todas las actividades políticas están dirigidas a la conquista del apoyo electoral⁵⁶⁶.

Sin embargo, justamente por la imposibilidad de diferenciar qué es exactamente actividad ordinaria y que no lo es, se entiende que el Estado debe financiar ambas, pues la igualdad económica debe ser garantizada continuamente, dada la labor de la formación de la voluntad popular de las formaciones políticas⁵⁶⁷. Incluso se puede pensar que es ineficaz el intento de separar dichas actividades y financiar con fondos públicos solamente una de ellas, porque después de tomar la decisión que el Estado financie ambas - y revertir esta decisión es prácticamente imposible – la experiencia alemana demuestra que cualquier separación podrá ser tan solo teórica, ya que los partidos siempre estarán desembolsando recursos con

⁵⁶⁴ Incluso autores como vid. LANCHESTER, F. “Il Problema del Partito Político: Regolare gli Sregolati”. In: Quaderni Costituzionali. Anno VIII. nº 3, Diciembre. Ed. Il Mulino, Bologna, 1988. Pp. 448, que entiende que la utilización del reembolso electoral para las actividades ordinarias y viceversa es muy común, variando solamente la forma en que cómo esta misma financiación se ha desarrollado y en cómo el Estado la controla. En el mismo sentido, MURILLO DE LA CUEVA, por entender que no hay manera de separar las actividades ordinarias de las electorales de los partidos, ya que estos están en campaña constantemente. (In: MURILLO DE LA CUEVA, P. L. “La Financiación de los Partidos y de...” Pp. 22). VON ARNIM afirma a su vez que tampoco el electorado logra distinguir cuáles son las actividades ordinarias y las electorales, porque la campaña electoral se prolonga en el tiempo. (Cfr. VON ARNIM, H. H. “Campaign and Party Finance in Germany”. In: GUNLICKS, A. B. (ed.): Campaign and Party Finance in North America and Western Europe. Westview Press, USA, 1993. Pp.210).

⁵⁶⁵ SOLER SÁNCHEZ, M.: *Campañas Electorales...* Pp. 223.

⁵⁶⁶ TORRES DEL MORAL, A. “El Estado Español de Partidos”. In: Revista del Centro de Estudios Constitucionales, nº 8, ene/abr, 1991. Pp. 125; y SÁNCHEZ MUÑOZ, O.: La Igualdad... Pp. 179

⁵⁶⁷ CASTILLO VERA, P. del. “La Financiación Pública...” Pp. 152.

vistas a las próximas elecciones, no existiendo ningún otro motivo⁵⁶⁸. Si se analizara las críticas hacia para la sentencia alemana sobre el tema de 1966, se nota que gran parte de la doctrina se posicionó en contra esta supuesta distinción, por su propia inutilidad práctica⁵⁶⁹.

De hecho, quizás la única influencia existente es sobre la adecuación entre el término “subvención” utilizado en la norma sobre financiación ordinaria y su noción administrativa-jurídica. CORTÉS BURETA trató la cuestión afirmando que, como la subvención es concedida por un ente de Derecho Público a otro de Derecho Privado (en este caso los partidos políticos), no se cumple el requisito de discrecionalidad del ente público tanto en su concesión (pues a partir del momento que la formación política alcanza los requisitos necesarios para obtener la subvención tendrá este derecho), como tampoco en el montante a ser entregado (ya que es variable conforme los escaños y el número de votos logrado por la organización, determinada tanto por la LOREG como por la LOPFF). De esta forma, la autora concluye que el término subvención no es el más adecuado en este caso⁵⁷⁰.

De todos modos, entendemos que es innecesario distinguir entre una financiación y otra, si ambas acaban destinadas al el mismo fin. Quizás fuera mejor que se

⁵⁶⁸ JIMENEZ DE PARGA, Manuel. La Financiación de los Partidos. In: AA.VV.: Ley Electoral y Consecuencias Políticas. Ed. CITEP, Madrid, 1977. Pp. 152.

⁵⁶⁹ Se puede citar como ejemplo de esta línea doctrinal a un autor como HÄBERLE, que aportó bastantes críticas a este respecto. Cfr. HÄBERLE, P. “Unmittelbare Staatliche Parteienfinanzierung Unter dem Grundgesetz. BVerfGE 20,56. In: *Juristische Schulung*. nº 7, 1967. Pp. 64-74.

⁵⁷⁰ CORTÉS, P. “Aproximación al Concepto de Subvención y su Adecuación en la Ley 3/1987, de 2 de julio, de financiación de Partidos Políticos”. In: Cuadernos Constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol, nº 38/39, Valencia, 2002. Pp. 219-222; y SAMANIEGO RIAÑO, P. “Las Subvenciones Electorales”. In: Anuario Jurídico de La Rioja. nº 11, Logroño, 2006. Pp. 80-82. Igualmente GONZÁLEZ-AURIOLES, que entiende que las subvenciones ordinarias no condicionadas pagadas por el Estado algo contradictorio con lo que dispone el principio de la justificación de las subvenciones estatales. Debido a ello, el autor opina que son indebidas y no deberían ser concedidas. (GONZÁLEZ-AURIOLES, J. A. Op. Cit. Pp. 217). Desde luego no estoy de acuerdo con el autor, por entender que la financiación para las actividades ordinarias es debida, por el hecho de que la voluntad popular es incesantemente formada por las organizaciones políticas.

elimine las diferencias entre las reglas – como es el caso del límite de donaciones privadas por ejemplo – por tratarse de un punto que solamente contribuye a la ineficacia de las leyes, no favoreciendo la estricta regulación que el tema exige. Si el único motivo de la diferenciación entre las actividades políticas es este, y dado que únicamente es aplicada por el INE y el TEPJF para los fines de fiscalización de las organizaciones, resultaría mucho más sensato que se excluyera dicha diferencia, incluso considerando que no ayuda al INE a ejercer su función fiscalizadora, sino bien al contrario, acaba por frustrar el objetivo de la ley, volviendo la tarea del mencionado Tribunal aún más complicada, como si ya no lo fuera.

Las consecuencias para el sistema democrático de la aplicación del actual modelo de financiación de partidos: desafección, apatía y deslegitimación

La existencia de una eventual crisis en el modelo actual de partidos políticos cobra vigor como hipótesis doctrinal desde hace ya bastantes años. No se trata de una crisis en la posición que dichas organizaciones ostentan en el sistema. Esta hegemonía sigue siendo incuestionable, y no solo se subraya la importancia de su papel, sino también que no alcanza a cuestionar la legitimidad del propio sistema democrático. Se trata más bien de una crisis en el ejercicio de las funciones que competen a los partidos, no siendo este un proceso, como es sabido, exclusivo del Estado Mexicano. Esta crisis se refleja en múltiples aspectos, como, por ejemplo, la disminución de la identificación partidista; el incremento de la abstención electoral o el aumento de la participación política por medios no convencionales con la correspondiente caída de la tasa de afiliación de los ciudadanos. Todo ello representa quizás el mayor reto de los partidos en los tiempos contemporáneos: el de cómo actuar ante esta desafección y el descontento político de la sociedad⁵⁷¹.

⁵⁷¹ En este sentido, cfr. HOPKIN, J. “The Problem with Party Finance – Theoretical Perspectives on the Funding of Party Politics”. In: *Party Politics*. v. 10. nº 6. Sage, London, 2004. Pp. 628; ALCÁNTARA SÁEZ, M. “Las Tipologías y Funciones de los Partidos Políticos”. In: VV.AA.: *Curso de Partidos Políticos*. Ed. Akal, Madrid, 2003 (¿). Pp. 48-50 y VERGE

El protagonismo concedido a los partidos en nuestro ordenamiento constitucional refleja tanto el “momento constitucional”, como el deseo que se tenía en la transición política de fortalecerlos ante la democracia que se instauraba. Y lo cierto es que hoy parece en cambio necesaria una nueva interpretación de las funciones confiadas a los partidos, como también de su relación con el Estado.

Uno de los elementos utilizados para el fortalecimiento de dichas organizaciones fue el sistema de financiación, que constituye un “nudo” que tiene el mismo potencial en la solución de los problemas, que para su generación o agravamiento. Los moldes adoptados para el modelo mexicano, aunque se puedan explicar, son de difícil justificación en los tiempos actuales, ante los múltiples cambios en las demandas de participación de la ciudadanía. No basta ya una presencia fuerte y estable de los partidos en todos los niveles de la organización política, se percibe hoy que el llamado “Estado de partidos” ha terminado monopolizando, y en cierta forma empobreciendo la realidad de la representación política⁵⁷². Junto a ello, el sistema de financiación no ha sido eficaz en algunas de sus finalidades últimas, dado que no ha evitado el aumento del gasto de la política, no ha incentivado la participación ciudadana en el proceso democrático; no ha evitado a los partidos posibles dificultades financieras, y mucho menos ha combatido la corrupción como se esperaba.

Las condiciones extraordinariamente favorables para una financiación estable de los partidos se perciben ya desde la reforma electoral de 1977, pionera en el proceso transicional mexicano, señalaba que los partidos debían contar con un conjunto “mínimo de elementos” a fin de obtener el voto del electorado. Así eran beneficiarios de prerrogativas como: el apoyo en la impresión de propaganda y apoyo en franquicias postales y telegráficas. Además, en la realización de rifas y sorteos para obtener recursos, los partidos políticos contaban con un régimen

MESTRE, T. “¿Crisis de los Partidos en España? Una Revisión Crítica”. In: Revista de Investigaciones Políticas y Sociológicas. nº 1. v. 5, Madrid, 2006. Pp. 105-107.

⁵⁷² BLANCO VALDÉS, R. L.: Las Conexiones Políticas: Partidos, Estado, Sociedad. Alianza Editorial, Madrid, 2001. Pp. 189-208.

fiscal especial⁵⁷³, hasta la actualidad. y si las medidas de financiación contribuían a sostener a los partidos dentro de un marco democrático, lo cierto es que el diseño no se ha “afinado” con el tiempo, para permitir resolver los problemas diagnosticados en este período⁵⁷⁴.

Es cierto que una de las medidas más corrientes a la hora de intentar una cierta reforma del sistema de partidos suele ser la de modificar los términos de la financiación pública. En todo caso, las modificaciones en estas materias no suelen conseguir fácilmente los objetivos pretendidos, insertas en una “cultura política” y enfrentadas al peculiar carácter y eficacia del “Derecho de partidos”. En pocas materias como en estas, hay que ser consciente del carácter “autopoiético” del sistema jurídico⁵⁷⁵.

En la época de la transición política, las normas sobre financiación cumplieron su función al establecer un camino en la consolidación de un sistema de partidos estable. Sin embargo, el derecho tiene un límite en su pretensión de normativizar la realidad. El mundo del “deber ser” es difícil de concretizarse y de prever. Si la Constitución establece un sistema representativo y democrático, en lo cual el pueblo interviene en la formación de la voluntad popular, sea de manera directa o indirecta (con representantes elegidos), consecuentemente el principio democrático estará insertado en esta idea, siendo directamente dependiente del derecho de partidos para su realización. Esto hace que el intérprete del derecho de partidos no pueda ignorar que dichas organizaciones tienen una tendencia a utilizar la estructura estatal en su beneficio, una realidad bien estudiada no solo

⁵⁷³ (LOPPE, artículo 48)

⁵⁷⁴ BLANCO VALDÉS entiende que el factor histórico puede no tener tanta influencia en el comportamiento político porque los partidos concentran una gran parte de su militancia en grupos de personas de edad media o avanzada, y en ellas la memoria histórica debería actuar más, mientras que hay una escasa militancia de los jóvenes, sobre los cuales la historia no pesa tanto. De esta forma, el autor cree que la memoria histórica puede no ser tan explicativa para la crisis de los partidos. (In: AA. VV.: “Debates”. In: Régimen Jurídico de los Partidos Políticos y Constitución. Cuadernos y Debates, nº 51, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1994. Pp. 86).

⁵⁷⁵ ALEXANDER, H. E. “Introduction”. In: ALEXANDER, H. E.; SHIRATORI, R. (eds.): Comparative Political Finance Among the Democracies. Westview Press, USA, 1994. Pp. 2-3.

por la ciencia del Derecho, sino por la ciencia política, la sociología, y otras áreas que forzosamente deben ser tenidas en cuenta por el intérprete⁵⁷⁶.

Teniendo esto en mente, lo que puede constatarse es que, en relación con la financiación de partidos, el hilo de las reformas legales poco a poco ha conferido a los partidos cada vez más recursos, para cada vez menos beneficiados, prescindiendo en gran parte tanto de la opinión pública como de la crítica doctrinal al curso de la legislación, lo que a su vez ha generado un coste político en su legitimación significativamente mayor que los beneficios conseguidos con el ingreso de más recursos, en una demostración de cierta indiferencia ante el fenómeno⁵⁷⁷.

Aunque sus pilares pudieran estar justificados en la época de su construcción, el modelo actual de financiación de partidos que aplicado en México a partir de la reforma constitucional de 2014, con todas sus características, no parece que pueda cumpliendo adecuadamente sus funciones constitucionales⁵⁷⁸. Es claro que, lamentablemente, dicho sistema no fue capaz de eliminar la financiación irregular, no ha logrado disminuir las diferencias presentes entre los partidos (más bien ha provocado el efecto contrario, produciendo más desigualdades), y no ha fomentado una equitativa competición electoral. Con el tiempo, el escenario actual muestra las secuelas del sistema, no solo en el sentido de permitir una considerable cristalización del sistema de partidos o de generar barreras aún más significativas para nuevas fuerzas políticas⁵⁷⁹, sino también en cuanto no ha

⁵⁷⁶ GONZÁLEZ ENCINAR, J. J. "Democracia de Partidos "versus" Estado de Partidos". In: GONZÁLEZ ENCINAR, J. J. (coord.): Derecho de Partidos. Espasa-Calpe, Madrid, 1992. Pp. 34-39.

⁵⁷⁷ SCARROW, Susan E. "Explaining Political Finance Reforms: Competition and Context". In: Party Politics. v. 10. nº 6. Sage, London, 2004. Pp. 656-657. Aunque lógicamente no es una regla, porque todo depende de cómo está la situación actual de los partidos para intentar prever su postura ante la cuestión.

⁵⁷⁸ GIL CASTELLANO, J. "La Financiación de los Partidos Políticos: El Estado de la Cuestión". In: *Cuadernos Constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol*, nº 36/37, Valencia, 2001. Pp. 256.

⁵⁷⁹ Ya que, como bien ha dicho BASTIDA, una democracia sin pluralismo no puede ser considerada como una democracia, y no hay cómo haber pluralismo en un sistema cerrado. (In: BASTIDA, F. J. "La Soberanía Borrosa: La Democracia". In:

servido para fomentar en último término la participación política⁵⁸⁰. Junto a esto, no se puede ignorar el impacto de la actual crisis económica sobre el modelo vigente de financiación⁵⁸¹.

Los recursos públicos que son conferidos a los partidos les posibilitan tener una base sólida que les permite no sólo subsistir como organización, sino también mantener los espacios de poder que les fueron gradualmente concedidos. Y aquí la argumentación crítica sobre un posible comportamiento de cartel parece fundamentada, aunque carezca de una comprobación empírica absoluta.

En último término, la financiación pública ha fomentado una excesiva autonomía de los partidos respecto de la propia sociedad, además de aproximarles mucho más del Estado de lo que se podría entender como adecuado. La financiación de los partidos no debería contribuir a separar a los partidos de sus bases sociales, sino al contrario. Tanto las medidas de financiación pública como la financiación privada tienen un papel básico en el entramado de la democracia, pues de esta manera el Estado garantiza las condiciones para una competición democrática justa y limpia, mientras que las organizaciones divulgan sus ideas, promueven el

www.uniovi.es/constitucional/fundamentos/primer/bastida.pdf. <<Acceso en 30.10.2009>> Pp. 27-29).

⁵⁸⁰ Porque es innegable que hay una cierta crisis de representatividad. Cfr. BLANCO VALDÉS, R. L. "Crisis en los Partidos, Partidos en la Crisis: La Democracia en los Partidos en la Frontera del Fin de Siglo". In: ASENSI SABATER, J. (coord.): Ciudadanos e Instituciones en el Constitucionalismo Actual. ed. Tirant Lo Blanch, Valencia, 1997. Pp. 117 y ss.; HERRERO R. DE MIÑÓN, M. "Los Partidos como Estamentos Privilegiados: Ideas para su Reforma". In: La Democracia Constitucional. Estudios en Homenaje al Prof. Francisco Rubio Llorente. ed. CEPC, Madrid, 2003. Pp. 204; TORCAL, M.; et al. "Ciudadanos y Partidos en el Sur de Europa: Los Sentimientos Antipartidistas". In: Revista Española de Investigaciones Sociológicas - REIS, nº 101, ene/mar, CIS, Madrid, 2003. Pp. 26 También en este sentido, cfr. CARRERAS SERRA, F. de. "Los Partidos en Nuestra Democracia de Partidos". In: Revista Española de Derecho Constitucional, año 24, nº 70, ene/abr, 2004. Pp. 110; y ARIÑO ORTIZ, G.: Op. Cit. Pp. 4. Sin embargo, cabe la observación de que dichos efectos no son producidos exclusivamente por una mala modelación del sistema de financiación de partidos, aunque se debe reconocer su significativo impacto en el origen de dichos eventos.

⁵⁸¹ Al sugerir dicha medida, el autor enfatiza que la transición del actual sistema hacia un sistema de autofinanciación sería gradual. (In: GARCÍA-MONCÓ, A. "La Financiación Electoral. Los Avals de los Partidos". Conferencia proferida en 24 de marzo de 2011 en el Seminario Internacional sobre la Reforma de la Ley Orgánica del Régimen Electoral General. Universidad Rey Juan Carlos, Madrid, 2011. Pp. 2).

debate público, y presentan su agenda política a los electores, recaudando a la vez recursos para ello. La posibilidad de la inserción de nuevas fuerzas políticas, a la vez, es fundamental para la renovación del espectro político y la representación de las nuevas demandas por parte de la sociedad. En un medio social con constantes cambios la política institucional debe acompañar a este proceso⁵⁸².

En los procesos electorales en el Estado mexicano, no se visualiza de forma preocupante la tendencia hacia el alza en los índices de abstención, sino más bien, una participación más activa de la ciudadanía. En la presente situación se está presenciando el comportamiento de un sistema de partidos donde estos se sienten confortablemente instalados en el sistema, y faltos de estímulos políticos para reaccionar ante comportamientos internos más propios de una verdadera “cultura de la corrupción”⁵⁸³.

Las actividades corruptas representan solamente la señal de la existencia de un problema mucho más profundo, que es la tendencia a sustituir el ideal de un comportamiento democrático por la imposición de condiciones que contradicen totalmente el ideal antes adoptado⁵⁸⁴.

La principal razón de existir de los partidos – aunque suene utópica en la posmodernidad – todavía es atender a las demandas originadas en el medio social, y ya está comprobado que la ausencia de controles no colabora a la concreción de dicho objetivo. Lo que el momento actual requiere es la institución de controles más rígidos sobre las organizaciones políticas, permitiendo controlar no solo los recursos públicos que son destinados a los partidos, sino también que

⁵⁸² ARIÑO ORTIZ, G.

⁵⁸³ Cfr. MALEM SEÑA, J. F.: *La Corrupción*. Aspectos Éticos, Económicos, Políticos y Jurídicos. Ed. Gedisa, Barcelona, 2002. Pp. 127.

⁵⁸⁴⁵⁸⁴ Cfr. GARZÓN VALDÉS, E. “Acerca del Concepto de Corrupción”. In: J. LAPORTA, F.; ÁLVAREZ, S. (eds.): *La Corrupción Política*. ed. Alianza, Madrid, 1997. Pp. 59-70. También, cfr. VILLORIA MENDIETA, M.: *La Corrupción Política*. Ed. Síntesis, Madrid, 2006. Pp. 245-246.

estos obedezcan a los fines destinados, una limpia competición política a partir de un sistema razonablemente abierto⁵⁸⁵.

Aun a costa de “perfilar” sus esferas de autonomía, los partidos deben de ser conscientes de la necesidad de dotarse de un marco jurídico que efectivamente implique la reducción de los recursos públicos que les son destinados, el control serio de sus cuentas, la vigilancia de sus miembros y la prevalencia absoluta de la transparencia, con la correspondiente sanción a aquellos que no observen estrictamente la ley⁵⁸⁶.

Junto a esto, probablemente habría que reducir las barreras de entrada en el sistema de partidos, ampliando las opciones para los electores y reforzando, a la vez, la legitimidad democrática. El poder de gobernar no se legitima solamente por los votos obtenidos, sino por haberlos conquistado a través de un proceso electoral competitivo, basado por los principios constitucionales⁵⁸⁷.

Está claro que el sistema español de partidos está consolidado y la democracia es estable, pero por ello mismo es posible actualmente abordar ciertas reformas en profundidad del sistema de financiación y de la representación partidista⁵⁸⁸. Y en este momento, son más que necesarias.

⁵⁸⁵ BALMELLI, T.

⁵⁸⁶ En este sentido, GONZÁLEZ VARAS entiende que es algo un tanto perverso permitir que la financiación estatal sea instituida por los partidos que están instalados en el poder, para a través de esto poder lograr su perduración en el parlamento. (In: GONZÁLEZ-VARAS, S.: La Financiación de los... Pp. 92).

⁵⁸⁷ GARCÍA VIÑUELA, E. “La Regulación del Dinero Público”. In: Revista Española de Investigaciones Sociológicas - REIS, nº 118, abr/jun, CIS, Madrid, 2007. Pp. 90

⁵⁸⁸ MORODO, R.; MURILLO DE LA CUEVA, P. L.: El Ordenamiento Constitucional de los Partidos Políticos. 1ª ed. UNAM – Instituto de Investigaciones Jurídicas, Derechos Fundamentales, 2001. Pp. 183.

La financiación de los partidos políticos no es una forma de corrupción, pero, lamentablemente, se ha convertido, a menudo, en una causa de corrupción, principalmente en dos sentidos:

1) En cuanto que los donantes intentan utilizar sus aportaciones para obtener ventajas ilegales e inmorales, explícitas o no, de los gobernantes, legisladores funcionarios, a través de los partidos a los que financian o de los candidatos a cuyas campañas contribuyen (soborno).

2) En cuanto que los partidos y candidatos pueden someter a los donantes a presiones para que contribuyan a sus gastos (ordinarios o de campaña electoral) bajo la amenaza de provocarles un daño o la promesa de proporcionarles un beneficio (extorsión).

Pero, como hemos visto, el problema es mucho más complejo. La financiación de los partidos se ha convertido, en algunos países, en una fuente de problemas económicos, políticos, sociales y éticos.

A la hora de buscar soluciones para los problemas de la financiación de los partidos, la lista de recomendaciones es muy larga: limitación del gasto permitido en las campañas, limitación de la cuantía y origen de las donaciones, mecanismos de control y transparencia, fomento de los fondos privados de pequeña cuantía (mediante desgravaciones fiscales decrecientes), penas para los infractores, reducción de la duración de las campañas, etc. En lo que a nosotros nos interesa, podemos hacer algunas recomendaciones, todo esto, aplicable a nuestra situación como uno de los elementos principales de la democracia⁵⁸⁹:

1) Probablemente, la mejor política consiste en no efectuar nunca donaciones o regalos a partidos, políticos, funcionarios, etc., aunque sean legales. Esto puede significar, a veces, tener que adaptar la estrategia, para no sufrir los inconvenientes de esa decisión y disfrutar de sus ventajas.

⁵⁸⁹ Argandoña (1999).

- 2) Cumplir escrupulosamente las leyes en esta materia, y exigir al partido que lo haga también (por ejemplo, en materias de publicidad, recibos, etc.).
- 3) Negarse rotundamente a las peticiones de partidos o políticos no conformes a la ley (por ejemplo, a entregar regalos para su enriquecimiento personal).
- 4) Documentar claramente todas las operaciones, anotándolas en la contabilidad y explicándolas a los auditores e inspectores de cuentas.
- 5) Las decisiones de financiación política deben tomarse siempre por el INE. Asimismo, deben llegar a ese nivel las incidencias que tengan lugar (por ejemplo, las solicitudes de pago por parte de funcionarios o políticos).
- 6) Tener una actitud proactiva, no sólo evitando incurrir en conductas ilegales, sino luchando positivamente por erradicar comportamientos corruptos en el sector o en la economía nacional.
- 7) Reconocer todos los errores cometidos, sin encubrirlos; estar dispuestos a corregirlos, a compensar los daños causados por ellos y a adoptar las medidas necesarias para que no vuelvan a ocurrir.
- 8) Colaborar, en lo que sea posible, con los jueces, organismos de control, organizaciones no gubernamentales, etc., en la lucha contra la corrupción política.

Todo esto no garantiza, por supuesto, que los procesos democráticos y el ejercicio del poder, se vean libres de los problemas creados por la corrupción en la financiación de los partidos y candidatos, pero puede ayudarles muy positivamente. No cabe, en estos casos, adoptar la actitud del que se siente perjudicado pero no está dispuesto a actuar: la mejor defensa es una actitud proactiva de escrupuloso cumplimiento de las reglas legales y éticas.

CONCLUSIONES

Como hemos visto, México ha logrado avances significativos en su legislación sobre financiamiento a partidos políticos, precandidatos y candidatos, así como los procesos de precampañas y campañas. Sin embargo, hoy demandan atención urgente al menos cuatro temas: 1) el monto del financiamiento público a partidos y campañas en México, el cual es excesivamente alto a escala internacional; 2) la mejora de los mecanismos de fiscalización del financiamiento; 3) la regulación de los medios, particularmente de la televisión y redes sociales, en las campañas electorales; y 4) la fiscalización de los recursos públicos entregados a los partidos que pierden el registro.

Se estima que en México se gasta hasta 10 veces más dinero en los procesos electorales que en otros países porque, entre otras razones, tales procesos son hasta 10 veces más largos que los que celebran en otras democracias.⁵⁹⁰

A lo largo de este trabajo, se ha intentado subrayar que la regulación de la financiación de los partidos políticos es comúnmente abordada en los ordenamientos a partir de soluciones normativas casuísticas, que impiden dar a la sociedad respuestas eficaces para los problemas identificados. Analizamos, pues, un espacio jurídico en donde los agentes políticos, directamente afectados, priman en general por sus intereses partidistas, por encima de una cierta racionalidad jurídica, lo que inevitablemente se plasma en las sucesivas reformas aprobadas.

Iniciamos nuestra exposición con un análisis general del derecho de partidos en el México, desde la constitucionalización de los mismos en el ordenamiento mexicano. La forma en que se produjo dicha constitucionalización ha influido

⁵⁹⁰ El 22 de agosto de 2003, el Consejo General del Instituto Federal Electoral aprobó por mayoría que los cinco partidos que perdieron su registro en las elecciones del 6 de julio presentaran ante la Tesorería de la Federación la relación de sus bienes y recursos remanentes para que esa instancia determine su destino de acuerdo con la ley. En conjunto, los cinco partidos que perdieron su registro recibieron recursos públicos por un monto de 680,791,000 pesos para financiar sus actividades anuales en 2003. Véase “Acuerda IFE quitar bienes a cinco partidos”, en el diario Reforma, 23 de agosto de 2003. Woldenberg estimó que en el proceso electoral del 2003 los partidos gastarán 2,421 millones de pesos, y deberán respetar el tope de 254,774,000 —lo máximo que cada fuerza política debe gastar en los 300 distritos—.

lógicamente en el entendimiento de su naturaleza jurídica, y ha tenido reflejos en la regulación de sus funciones e, indirectamente, de su financiación.

Ante esto, se han abordado algunos de los posibles problemas que las disposiciones contenidas en el art. 41º de la Constitución Federal ha encontrado en la democracia actual, comenzando por la idea del pluralismo político y su expresión a través de dichos partidos. No consagrándose un monopolio por parte de los partidos de dicha función, se constató una cierta obstaculización a la “apertura representativa” a partir de mecanismos como el sistema electoral combinado con la financiación de estas organizaciones y la apertura a la participación a partir de 2014, de las candidaturas ciudadanas con derechos y prerrogativas que se impulsan para generar una equidad de participación en la contienda electoral.

Constatada esta dificultad de “acceso al sistema”, se cuestionó si este hecho no influiría en la correspondiente función de los partidos de ser el principal canal de manifestación de las demandas populares. Partiendo de las inevitables insuficiencias representativas de las Cámaras en una sociedad moderna y compleja, el análisis se centró en una eventual distorsión de la función de representación por parte de los partidos, a partir de un determinado entendimiento de la idea del Estado de partidos. Es probable que en los sistemas actuales (y también como resultado de la aplicación de dicho modelo por largo tiempo), los partidos estén ocupando un espacio mayor que el democráticamente recomendable dentro del Estado, lo que a la vez abre espacio a una cierta “partitocracia”, que provoca efectos antagónicos en los ciudadanos en relación a los partidos, como la idea de que dichas organizaciones no representan a la sociedad y que tampoco buscan solucionar o atender a las demandas de los ciudadanos, a pesar de estar subvencionados con recursos públicos para el cumplimiento de dichas funciones. Por lo tanto, se observa una cierta crisis de representatividad.

Ambas conclusiones condujeron al análisis de la última función atribuida a los partidos, que se relaciona con la participación política (íntimamente conectada con

el pluralismo político). Se trata de un elemento armonizador del sistema democrático que se encuentra muy determinado por el sistema electoral. Así, se cuestionó si el actual sistema electoral permite que se cumpla correctamente dicha función por las organizaciones partidistas. En la esfera del derecho de sufragio activo, se trató del principio de la igualdad de oportunidades, una de las razones por la cual se adoptó el actual modelo de financiación pública de partidos. Sin embargo, además de constatar que las reglas de financiación pública vigentes no colaboran en grado óptimo al fomento de dicho principio entre los competidores electorales, el importante sesgo que imprime el sistema electoral vigente puede ser uno de los principales elementos distorsionantes de esta estructura. No es un hecho nuevo que el sistema electoral no atiende prioritariamente a las exigencias del principio de igualdad de oportunidades, teniendo además efectos directos sobre el acceso y distribución de las subvenciones públicas a los partidos. La imagen que se transmite a la sociedad es que las elecciones se han convertido tan solo en un procedimiento de legitimación de élites en el poder, y que dichas elites no se sienten amenazadas justamente porque el ordenamiento desincentiva cualquier alteración del *status quo* que pueda alterar esta dinámica.

En un segundo momento, el trabajo se centra en el análisis de los modelos de financiación existentes, y en los elementos en que se ha producido una mayor polémica doctrinal. La primera controversia analizada gira en torno a ciertos elementos privados de financiación, sobre los que existe en la actualidad a un cierto cuestionamiento. Muchas de las fuentes previstas en las normas de financiación ya no son aplicables a la estructura de los actuales partidos y deberían adecuarse a nuestro tiempo, como las publicaciones partidistas, casi inexistentes, el patrimonio propio del partido. Junto a esto, la cuota de afiliados refleja directamente la actual debilidad de la militancia política, y afecta sobremanera a las cuentas partidistas, colaborando poco la actual legislación a fomentarla. Se suma a ello la falta de interés prioritario de los propios partidos en su incremento, tanto por cuestiones internas, como, ante todo, por la propia seguridad que les otorgan las subvenciones públicas.

Actualmente se puede considerar como fuentes importantes de recaudación, las donaciones particulares, las aportaciones de los candidatos y de los cargos electos del partido, y los préstamos y créditos, muy presentes en tiempos de campaña electoral. Las donaciones privadas en algunos países son consideradas como vitales para la realización de las campañas electorales o el mantenimiento de las organizaciones partidistas, y esto abre un amplio espacio para la dependencia de los partidos de dichos recursos privados, y también para la corrupción, tan difícil de combatir jurídicamente de manera efectiva. Dejando al margen la polémica sobre la prohibición o no de las donaciones anónimas – y en el trabajo se comparte su actual prohibición en la legislación sobre financiación de partidos por su carácter poco transparente y muy peligroso – está claro que las normas vigentes penalizan mucho más de lo recomendable a las donaciones privadas. Resulta evidentemente ingenuo pensar que estas desaparecerán debido tan sólo a su prohibición legal, si el propio sistema no cuenta con un sistema de fiscalización adecuado para impedir su efectiva influencia en el proceso electoral. Se mantiene en el trabajo que no sería perjudicial para el sistema una cierta apertura de esta fuente de financiación. Con ajustes normativos acertados, es posible alcanzar buenos resultados a partir de estas donaciones privadas, al mismo tiempo que disminuiría la presión sobre los presupuestos públicos de la financiación de los partidos.

Un ejemplo de la ineficacia del actual régimen aplicado a las donaciones privadas son los préstamos y créditos (entendidos también como fuentes de financiación), que no raras veces se corresponden con donaciones privadas “disfrazadas”. Un fenómeno que tiende a agravarse con la nueva legislación mexicana, sin establecer unos claros criterios jurídicos para ello. Aquí el tema se conecta con la imposibilidad de ignorar la existencia de ingresos atípicos en la contabilidad de los partidos, porque aunque no haya datos fiables sobre la real presencia de recursos económicos originados a través de lo que entendemos por corrupción, a favor de

los partidos, es un hecho que existen y que su volumen no autoriza a obviarlos en cualquier análisis jurídico del sistema de financiación.

Sobre la financiación pública, los problemas giran en torno a la necesaria garantía de la igualdad de oportunidades en la competición política. Es un hecho que la financiación pública fue pensada para combatir la corrupción creciente en torno a la financiación privada, y para liberar a los partidos de la dependencia de dichos recursos. Con fundamentos muy claros, la financiación pública desempeña un importante papel en los sistemas de financiación, al tratarse de una intervención estatal que no solo posibilita el cumplimiento de las funciones constitucionalmente asignadas a los partidos, sino que también garantiza unas ciertas condiciones de desarrollo del sistema a partir de la igualdad, del pluralismo y del combate a la corrupción. Las subvenciones públicas son distribuidas entre las diversas opciones políticas como forma de equilibrar su poder en la competición electoral, abriendo camino para el pluralismo. Sin embargo, en la práctica los resultados obtenidos han sido muy diversos, dadas las diferencias entre los modelos jurídicos adoptados por diferentes países. No se ha verificado un sistema que encuentre un equilibrio ideal en la igualdad de oportunidades, lo que consecuentemente afecta al pluralismo político. Además, se ha alcanzado muy imperfectamente el objetivo de combatir o disminuir la corrupción pues en muchos casos el encarecimiento de las campañas electorales provocó que los partidos recurrieran al dinero “ilegal” como manera de hacer frente a sus deudas y de realizar una campaña competitiva. Las críticas en contra de este sistema de financiación apuntan en el sentido de una excesiva dependencia del Estado de las organizaciones partidistas. Junto a ello, la financiación pública ha permitido a los partidos una cierta “condición comfortable”, desincentivando que estos busquen reforzar sus lazos con la sociedad, y provocando un cierto alejamiento respecto a esta. Existe pues un control de la entrada y salida de fuerzas políticas del sistema de partidos (traducido en una petrificación de dicho sistema), que ahora de una cierta manera forman parte del Estado y que no se sienten obligadas a establecer conexiones con sus bases sociales.

En un momento posterior del trabajo se analizaron algunos aspectos de la financiación pública que tienen impacto directo sobre el sistema democrático. Existe un importante debate doctrinal del nivel al que debe llegar la financiación estatal, ya a las organizaciones centrales, ya a las regionales de los partidos. Se teme que, de la misma manera que la democracia interna constitucionalmente requerida no ha sido objeto de la debida atención por parte del legislador, el grado de autonomía concedido a través de la financiación pública a los niveles regionales de los partidos provoque otros problemas innecesarios, fundamentando la opción mexicana por la entrega centralizada de la subvenciones, aunque esto conlleve un aumento de la oligarquización de las estructuras partidistas. Otro punto que se debate igualmente en la financiación pública es si las subvenciones deben ser entregadas a título de reembolso de gastos electorales, o como contribución a estos. Es sabido que la entrega *a posteriori* de dichos recursos perjudica fuertemente a los partidos de reciente creación, con menores recursos económicos y capacidad crediticia. Sin embargo, también tiene efectos positivos sobre el control de los gastos de los partidos, aunque dicho control sea discreto o discutible actualmente.

Otro criterio que despierta debate es si la financiación debe alcanzar a los partidos o a los candidatos. Dicho debate viene muy determinado por el sistema general aplicado en cada país (principalmente en torno al eje EE.UU. – Europa). No hay una decisión fija en este punto, ya que cada legislación deberá ser moldeada conforme a su realidad social. Otro elemento importante a considerar es si la financiación pública alcanzará solo a las actividades electorales de los partidos, o también a las ordinarias, esto es, a las cotidianas. Creo que dicha discusión carece de sentido actualmente, considerando que no es posible diferenciar en la práctica las actividades partidistas en estos dos ámbitos.

Por todas estas causas, los sistemas mixtos de financiación son, como es sabido, diferenciándose por su mayor o menor tendencia hacia fuentes de financiación privadas o públicas.

Desgraciadamente no fue este el caso italiano, el cual, habiendo partido casi del mismo punto que Alemania, y debido a algunas características propias de su sistema político, ha venido determinado por la decisión popular de eliminación de la financiación pública de los partidos en sus actividades cotidianas u ordinarias, expresada a través de referéndum. La presencia de la corrupción en este ámbito en aquél país siempre fue significativa y en ella no influyó la financiación pública ya antes existente. Con la retirada de las medidas de financiación pública, los partidos italianos han sufrido las consecuencias de una crisis de legitimidad y de representación importantes, acentuada posteriormente por los diversos intentos por parte de los partidos de volver a introducir mecanismos de otorgamiento de subvenciones públicas para el sostenimiento de sus actividades ordinarias. Actualmente, Italia cuenta solamente con la financiación pública para las campañas electorales. No obstante toda la sociedad sabe que se trata únicamente de una “nomenclatura” jurídica, y que los recursos son utilizados indistintamente para todo tipo de actividades partidistas, lo que aumenta aún más la apatía y desafección política existente en aquél país.

En Europa el sistema mixto de financiación de partidos es el más común, también es bastante usual que en dichos sistemas se produzcan desequilibrios entre las medidas de financiación privada y pública, lo que favorece determinadas dinámicas que bordean o infringen la legalidad. Ante al desequilibrio provocado por la mayor presencia de medidas de financiación privadas, o la insuficiencia de la pública, existe el problema endémico de la corrupción. En un breve análisis, se ha buscado conceptualizar qué sea en este campo corrupción política, que se relaciona en el trabajo con otros términos, como el de *accountability* y transparencia, que pueden clarificar conceptualmente el sentido de este tipo de corrupción. Es evidente que la corrupción en torno a la financiación de los partidos es una manifestación de corrupción política porque los sujetos pueden ser tanto partidos, como entes privados; el bien dañado es el interés público; y lo determinante es tanto el producirse en el seno de los partidos, como el ser también un medio de influencia en la agenda política. Seguidamente se han analizados algunos de los incentivos que los partidos encuentran para recurrir a la

práctica de la financiación ilegal, concluyendo que el fenómeno no trae causa únicamente de que vivan en una constante y cada vez más cara campaña electoral, acompañada de la insuficiencia de recursos económicos propios. El verdadero incentivo para continuar en dicha práctica es la mayor parte de las veces la clamorosa ineficacia de los mecanismos de control de las finanzas partidistas, además de carecer de herramientas para concretizar lo que dicta la *accountability*, y se trata claramente de un problema que no sólo afecta al sistema español.

En los sistemas con un claro desequilibrio a favor de las medidas de financiación pública, se abre espacio a la teoría de la “cartelización” de los partidos políticos, que sostiene que estos, una vez presentes en el espacio público estatal, acaban por comportarse como un cartel, como forma de mantener sus propios beneficios, y también perpetuar su posición dominante frente a la posible intervención de otras fuerzas políticas externas, generando una barrera casi imposible de traspasar para los partidos extraparlamentarios. Se trata de una tendencia verificada en las democracias occidentales y que empieza a ser considerablemente visible en el sistema español.

En el Capítulo segundo del trabajo se ubica el análisis del sistema de financiación de partidos español, que no puede ser comprendido sin el análisis de su origen histórico, bastante particular considerando otros sistemas. Debido a la transición política se hizo necesario establecer un sistema de financiación mixto, privilegiando las medidas de financiación pública justamente para proveer a los partidos recién constitucionalizados del soporte económico necesario para su actuación. Además, se configuró una estructura constitucional y legislativa centrada en los mismos como garantes de la efectividad y la estabilidad de la dinámica política, como se comprueba en la regulación de las elecciones, las campañas, etc. Las particularidades y consecuencias de este sistema son en la actualidad evidentes, y merecen atención.

Es importante reconocer que existió una cierta evolución en algunos temas antes problemáticos (como es el caso del control de la contabilidad partidista), pero

lamentablemente no se puede afirmar que haya mejorado sustancialmente la normativa en su conjunto, porque más allá de que aún no ha tenido una importante aplicación en la práctica, también es cierto que, basándose solo en la letra de la ley, no se verifican cambios importantes en pro de la apertura del sistema de partidos. Lo que se verifica es la pervivencia, e incluso la aplicación, de ciertas lagunas jurídicas que dificultan el carácter transparente del sistema de financiación. Son temas tradicionalmente “críticos” en los sistemas de financiación, en los que el legislador se ha mostrado nuevamente negligente en su tratamiento jurídico, y que prometen ser los “nuevos” problemas dentro de la financiación de partidos.

Analizadas las líneas generales del sistema de financiación, se ha expuesto en la investigación la tan común discusión sobre la posibilidad o no de la separación de la financiación de las actividades extraordinarias y ordinarias de los partidos, considerando la incompatibilidad entre una normativa y otra. Como era de esperar, se concluye manteniendo la imposibilidad de dicha separación. Por otra parte se analizan los concretos aspectos de la financiación pública y su impacto sobre la constitucionalmente exigida democracia interna de los partidos. En el trabajo se sostiene que la financiación pública existente tal y como se configura actualmente en el ordenamiento jurídico español, fomenta la concentración interna de poder en los partidos, afectando a la relación entre dirigentes y afiliados y la propia insuficiencia de la Regulación legal cuestiona los derechos constitucionales de los afiliados y, en cierta manera, compromete también el pluralismo político existente internamente en los partidos.

Se analiza también en el trabajo el sistema de financiación indirecta de partidos existente en México, que va desde el acceso a los medios (lo que seguramente supone un ahorro significativo en las cuentas de los partidos) a partir de criterios más plurales y equitativos que los del acceso a las subvenciones, las medidas de desgravación fiscal, y otros beneficios que ciertamente causan un impacto en los gastos en la campaña electoral. Aquí las críticas se centran en una posible reformulación de la utilización de los medios de comunicación, principalmente de

la televisión, ya que existe un déficit de regulación de medios más modernos de hacer campaña como son las redes sociales, los debates entre candidatos y el internet. Se concluye que los criterios para la distribución del tiempo en las cadenas de televisión públicas son más plurales que para las subvenciones públicas, aunque se podría mejorar mucho su eficacia. Quizás sería el momento de repensar la conveniencia de la utilización de canales de televisión privadas en las campañas, considerando que estas obviamente participan indirectamente en las mismas, sin una excesiva regulación legal. Al tratarse de una concesión de servicio público, se ha sugerido la posibilidad de instaurar la obligatoriedad de cesión de tiempo en su programación de forma gratuita a los partidos, tiempo dividido de acuerdo a los criterios vigentes en la televisión pública. Ello podría conllevar indirectamente una mejora en la igualdad de trato entre los competidores y también aumentar la eficacia de las campañas, involucrando a la sociedad en los debates de las propuestas.

Una vez analizada pormenorizadamente la estructura de financiación de los partidos, se centró la atención en el debate de los puntos considerados conflictivos en la financiación electoral y en el modelo actual de campañas electorales. El primero de ellos fue el problema del *mailing*, considerado por muchos como el más desigual de los beneficios concedidos por el Estado a los partidos. Además de contener criterios propios de concesión que dificultan su acceso, acaba por aumentar las desigualdades en la financiación de los partidos e incrementa sus gastos en las campañas, al no ser contabilizado en el límite de gastos electorales de dichas organizaciones. La única conclusión que se puede obtener de la regulación actual del *mailing* es que esta tan solo aumenta la estatalización de los partidos, y por ello creemos que, por más que se haya en cierta manera consolidado dentro del comportamiento político del elector, se podría pensar en su reformulación legal o quizás su exclusión.

Después de un análisis actualizado con la nueva reforma de la norma, se mantiene en el texto que los cambios no resultan suficientes para resolver los problemas centrales de la financiación electoral de los partidos. Si los gastos

electorales son solo aquellos hechos durante la campaña electoral, y solamente estos gastos son contabilizados en el límite de gastos prescrito en la ley, las probabilidades de que continúe existiendo una campaña electoral indirecta en época de precampaña son las mismas que antes de la reforma. El mismo problema se produce respecto a la propaganda política y la propaganda electoral. La propaganda política es un tipo de publicidad continua, que no pide el voto, sino que atiende a fines generales partidarios. La propaganda electoral, además de ser la responsable de un gasto importante en las campañas, se somete en cambio a los estrictos límites de las leyes. La efectividad del control por parte del INE y el TEPJF, de dichos gastos electorales queda comprometida a partir del momento en que resulta casi imposible distinguir entre propaganda política o propaganda electoral disfrazada de política como medio de defraudar los límites de la normatividad.

Como último punto específico, se expuso en el trabajo el debate actual sobre la eficacia del vigente modelo de campañas electorales. Parece claro que, dado que el Estado costea indirectamente la campaña, por lo menos esta debe cumplir su finalidad en el sistema democrático, lo que no parece ocurrir actualmente debido ante todo al formato anticuado de campaña electoral previsto en la Ley. La reforma recién aprobada no ha abordado los nuevos canales de campaña, como el internet, y tampoco ha regulado aspectos como la obligatoriedad de los debates electorales en los medios televisivos, lo que permite afirmar que la actual legislación continua teniendo un considerable grado de desfase con la realidad política. Junto a ello, el tiempo muy reducido en que se enmarca legalmente la campaña contribuye a que ésta también pierda su eficacia, ya que los electores forman su opinión durante los movimientos a largo plazo, y no durante este periodo.

También se juzgó necesario analizar el sistema de financiación electoral, exponiendo cómo funciona a nivel autonómico, ya que cada comunidad autónoma tiene competencia para aprobar sus propias normas a respeto. Debido a lo que algún autor denomina de la homogeneidad de la legislación electoral a nivel

autonómico, no hay importantes diferencias entre ésta y el régimen general, y las diferencias más significativas como las de la legislación federal y estatal. Sin embargo, entendemos que el fenómeno no es negativo dentro del ordenamiento, ya que evita en gran parte el riesgo de conflictos normativos, como ocurre en otros tantos ordenamientos.

Teniendo en cuenta su peso en las finanzas de los partidos, entendimos necesario abordar también sumariamente la financiación de los grupos parlamentarios, que acaba por ser también un medio de financiación de las organizaciones partidistas. El debate sobre la legitimidad del uso de dichos recursos por los partidos todavía no ha cerrado con consenso, y nuestra posición se alinea con quienes no consideran correcto desde el punto de vista legal dicho uso.

Finalmente, se apuntaron algunos sobre la financiación de partidos, destacando los criterios de acceso a las subvenciones públicas. Después de un análisis de las normas al respecto – que privilegian la transparencia y el control de las cuentas de los partidos – se concluyó que dichos criterios de acceso también generan una fuerte discriminación entre partidos mayoritarios y minoritarios, provocando un desequilibrio entre las organizaciones, y mucho más si se piensa en las fuerzas políticas extraparlamentarias.

El tercer Capítulo de este trabajo se centra en el análisis del financiamiento y la fiscalización de la financiación de los partidos. Esta se constituye un tema de extrema relevancia por ser la utilización masiva de dinero público y, por lo tanto, debiendo ser fiscalizado. Tanto electoral como ordinariamente, la financiación pública ejerce un papel prácticamente único en este proceso. La transparencia en el flujo de recursos y en la utilización de los mismos genera una importante preocupación en las democracias modernas. En México, el responsable de la fiscalización de ambas financiaciones es, como es sabido, el Instituto Nacional Electoral, encargado de esta tarea desde la aprobación de la reforma electoral de 2014. Con anterioridad, lo cierto es que la ineficacia casi completa de las disposiciones sobre el tema, hizo que los partidos se sintieran libres del cumplimiento de cualquier norma sobre el control de sus finanzas.

Se pone en evidencia la parcial ineficacia de la legislación sobre el tema, y permite un cierto escepticismo ante los últimos cambios normativos. El actual modelo es pues insuficiente, y vuelve ineficaz la función fiscalizadora.

El contexto en lo cual la normativa sobre financiación de partidos fue aprobada eran otros, que no son los mismos de ahora. El derecho debe acompañar la evolución de la sociedad y, si los partidos en México ya se encuentran consolidados conjuntamente con el sistema democrático, es el momento de garantizar la propia democracia a los ciudadanos, a partir de un cambio de paradigma.

Ante esto, hay una significativa probabilidad de que los partidos actualmente sean dependientes de las subvenciones públicas, ya que con una financiación pública tan generosa, estos dependen sobremanera del Estado. Además, hay una cierta crisis de legitimidad de dichas organizaciones, que tienen un espacio mayor de lo recomendable en las estructuras de poder sin que esto signifique representatividad, debido a su alejamiento de la sociedad. La idea clásica del Estado de Partidos ha sido distorsionada por la dinámica de los propios partidos en el Estado y puede ser que actualmente su comportamiento pueda caracterizarse como tendiente al de un “cartel”. El problema central no es sólo la cristalización del sistema de partidos, sino ante todo la imagen que se tiene de ellos en la sociedad.

BIBLIOGRAFÍA

Agíss Bitar, Fernando. 2008. Fiscalización de los recursos de los partidos políticos. Una reflexión sobre la aplicación efectiva de las normas de fiscalización. México: TEPJF. Disponible en: http://www.trife.gob.mx/sites/default/files/publicaciones/file/temas_fiscalizacion.pdf .

Alcántara, Manuel (2001), Partidos políticos en América Latina, Fondo de Cultura Económica-Instituto Federal Electoral, México.

Alcántara Sáez, Manuel. 2003. “Las tipologías y funciones de los partidos políticos”. En Curso de partidos políticos. Madrid: Akal ediciones.

Alcocer, Jorge. 2008. “El sistema de partidos en la reforma de 2007”, en: Lorenzo Córdova y Pedro Salazar, coords., Estudios sobre la reforma electoral 2007. México: TEPJF. Disponible en: <http://portal.te.gob.mx/informacion-electoral/publicaciones/prologo-2008>

Arenas Bátiz, Carlos Emilio. 2011. Límites de la jurisdicción electoral en el control de la legalidad. Caso San Pedro-Álida Bonifaz. Serie comentarios a las sentencias del Tribunal Electoral. Vertiente Salas Regionales. México: TEPJF. Disponible en: http://www.te.gob.mx/ccje/material_academico/material/Comentarios_6_SR.pdf

Alcocer, Jorge (comp.) (1993), Dinero y partidos: propuestas para regular los ingresos y los gastos de los partidos políticos, CEPNA-Nuevo Horizonte, México.

Biezen, Ingrid van. 2003. “Financing political parties and election campaigns – guidelines”. Alemania: Consejo de Europa. Disponible en: [https://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/Financing Political Parties en.pdf](https://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/Financing_Political_Parties_en.pdf)

Cárdenas Gracia, Jaime. 2013. “La dudosa validez de la elección presidencial 2012”. Revista Mexicana de Derecho Electoral, No. 3, enero-junio de 2013: 265-

286. Disponible en: <http://juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/derelec/cont/3/vep/vep10.pdf>

Christiansson, Mikaela J. K. y Karolina Monika Gilas. "Sanciones por irregularidades financieras en las elecciones de 2015. ¿Un nuevo esquema de sanciones?". inédito (2016).

Córdova Vianello, Lorenzo. 2011. "El financiamiento a los partidos políticos en México". En Financiamiento de los partidos políticos en América Latina, coords. Pablo Gutiérrez y Daniel Zovatto, 351-368. México: UNAM-IDEA-OAS. Disponible en: https://www.oas.org/es/sap/docs/deco/Financiamiento_partidos_s.pdf

Córdova Vianello, Lorenzo y Ciro Murayama Rendón. 2007. "Transparencia y partidos políticos. Los casos de Pemexgate y Amigos de Fox". En El poder de la transparencia. Nueve derrotas a la opacidad, coord. Pedro Salazar Ugarte, 261-297. México: UNAM-IFAI. Disponible en: <http://bibliohistorico.juridicas.unam.mx/libros/5/2456/11.pdf>

Díaz Jiménez, Oniel Francisco. 2015. "Marketing político y profesionalización de las campañas electorales presidenciales del Partido Acción Nacional y del Partido de la Revolución Democrática, 1994-2006". Polis. Vol. 11, no. 1 (2015). Disponible en: <http://www.scielo.org.mx/pdf/polis/v11n1/v11n1a5.pdf>

Díaz Revorio, Francisco Javier. 2010. El control constitucional del Tribunal Electoral. México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Disponible en: http://www.trife.gob.mx/sites/default/files/publicaciones/file/11_control.pdf

ES. Encuentro Social. 2015. Programas Anual de Trabajo. Disponible en: http://www.ine.mx/archivos2/portal/PartidosPoliticos/Fiscalizacion_y_rendicion_de_cuentas/rsc/docs/PAT/001_PAT_FEDERAL/010_PAT_EncuentroSocial_2015.pdf

Gilas, Karolina Monika. 2013. "Rebase de tope de gastos de campaña y sus consecuencias en el sistema electoral mexicano". Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. No. 12: 101-140. Disponible

en: <https://tecnologias-educativas.te.gob.mx/RevistaElectoral/content/pdf/a-2013-04-012-101.pdf>

Gilas, Karolina Monika y Mikaela Christiansson. “El nuevo modelo de fiscalización: la reforma fallida”. Revista Mexicana de Estudios Electorales. Número 16 (2016). Disponible

en: <http://www.somee.org.mx/rmestudioselectorales/index.php/RMEstudiosElectorales/article/view/180>

Glassman, Matthew E. 2007. “Congressional Franking Privilege: Background and Current Legislation”. CRS Report for Congress. Disponible en: <http://fas.org/sgp/crs/misc/RS22771.pdf>

IDEA y TEPJF. Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral y Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. 2015. El financiamiento de los partidos políticos y las campañas electorales. Manual sobre financiamiento político. México: Imprenta Juventud S.A. de C.V. Disponible en: <http://portal.te.gob.mx/sites/default/files/funding.pdf>

INE. Instituto Nacional Electoral. Comunicado de Prensa 232. “Aprueba Consejo General dictámenes y resoluciones de Fiscalización de elecciones en 14 estados del país”. Disponible en:

<http://www.ine.mx/archivos3/portal/historico/contenido/comunicados/2016/07/20160714.html>

INE. Instituto Nacional Electoral. Comunicado de Prensa 224. “95.2 por ciento de Candidatos presentaron informes de ingresos y gastos de campañas 2016”. Disponible en:

<http://www.ine.mx/archivos3/portal/historico/contenido/comunicados/2016/06/20160629-1.html>

INE. Instituto Nacional Electoral. Manual de Usuario. Sistema Integral de Fiscalización Versión 2.0. Disponible en:

<http://www.ine.mx/archivos2/tutoriales/sistemas/ApoyoInstitucional/SIFv2/rsc/PDF/general/ManualSIFV2.pdf>

Lujambio, Alonso. 2007. "La fiscalización de los gastos de los partidos políticos". En Nohlen, Zovatto, Orozco y Thompson 2007, 821-35. Disponible en: http://www.idea.int/publications/electoral_law_la/upload/inlay_tratado.pdf

Lujambio, Alonso (2003) "México", en Manuel Carrillo Alonso Lujambio, Carlos Navarro y Daniel Zovatto (comps.), Dinero y contienda político electoral, el reto de la democracia, Fondo de Cultura Económica, México.

MC. Movimiento Ciudadano. 2015. Acta Constitutiva del PAT. Disponible en: http://www.ine.mx/archivos2/portal/PartidosPoliticos/Fiscalizacion_y_rendicion_de_cuentas/rsc/docs/PAT/001_PAT_FEDERAL/006_PAT_MC_2015.pdf

Mirón Lince, Rosa María. 2011. Democracia en clave electoral. La ruta mexicana en la conformación de los órganos electorales. Serie: Cuadernos de Divulgación de la justicia electoral. México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Morales Manzanares, Rodrigo. 2010. Nuevas atribuciones del IFE. De cómo vino la reforma, cómo se aplicó y qué está faltando. Serie: Temas selectos de derecho electoral. México: TEPJF. Disponible en: http://portal.te.gob.mx/sites/default/files/publicaciones/file/16_nuevas.pdf

MORENA. Partido Movimiento Regeneración Nacional. 2015. Programa Anual de Trabajo. Disponible en: http://www.ine.mx/archivos2/portal/PartidosPoliticos/Fiscalizacion_y_rendicion_de_cuentas/rsc/docs/PAT/001_PAT_FEDERAL/008_PAT_Morena_2015.pdf

Murayama Rendón, Ciro. 2016. "Sanciones fiscalización". Instituto Nacional Electoral. Disponible en: <http://www.ine.mx/archivos3/portal/historico/contenido/comunicados/2016/07/pdf/SancionesFiscalizacion.pdf>

Nohlen, Dieter, Daniel Zovatto, Jesús Orozco y José Thompson, comps. Tratado de derecho electoral comparado de América Latina. México: IIDH, Universidad de Heidelberg, International IDEA, TEPJF, IFE y FCE. Disponible en: http://www.idea.int/publications/electoral_law_la/upload/inlay_tratado.pdf

Nohlen, Dieter (2006), "Instituciones y cultura política", conferencia ofrecida en el Instituto Electoral del Estado de México, 14 de febrero de 2007.

Öhman, Magnus y Hani Zainulbhai, ed. 2009. Political Finance Regulation: The Global Experience. United States: International Foundation for Electoral Systems. Disponible en: http://www.eods.eu/library/IFES.Political_Finance_Regulation_The_Global_Experience.pdf

ONU. Organización de las Naciones Unidas. 2004. Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción. Oficina contra la Droga y el Delito. Nueva York: ONU. Disponible en: https://www.unodc.org/pdf/corruption/publications_unodc_convention-s.pdf

PAN. Partido Acción Nacional. 2015. Programa Anual de Trabajo. Disponible en: http://www.ine.mx/archivos2/portal/PartidosPoliticos/Fiscalizacion_y_rendicion_de_cuentas/rsc/docs/PAT/001_PAT_FEDERAL/001_PAT_PAN_2015.pdf

PANAL. Partido Nueva Alianza. 2015. Programas Anuales de Trabajo. Disponible en: http://www.ine.mx/archivos2/portal/PartidosPoliticos/Fiscalizacion_y_rendicion_de_cuentas/rsc/docs/PAT/001_PAT_FEDERAL/007_PAT_NuevaAlianza_2015.pdf

PH. Partido Humanista. 2015. Programa Anual de Trabajo. Disponible en: http://www.ine.mx/archivos2/portal/PartidosPoliticos/Fiscalizacion_y_rendicion_de_cuentas/rsc/docs/PAT/001_PAT_FEDERAL/009_PAT_PartidoHumanista_2015.pdf

PRD. Partido de la Revolución Democrática. 2015. Programa Anual de Trabajo. Disponible

en: http://www.ine.mx/archivos2/portal/PartidosPoliticos/Fiscalizacion_y_rendicion_de_cuentas/rsc/docs/PAT/001_PAT_FEDERAL/003_PAT_PRD_2015.pdf

PRI. Partido Revolucionario Institucional. 2015. Acta Constitutiva del Proyecto. Disponible

en: http://www.ine.mx/archivos2/portal/PartidosPoliticos/Fiscalizacion_y_rendicion_de_cuentas/rsc/docs/PAT/001_PAT_FEDERAL/002_PAT_PRI_2015.pdf

PT. Partido del Trabajo. 2015. Programa Anual de Trabajo. Disponible

en: http://www.ine.mx/archivos2/portal/PartidosPoliticos/Fiscalizacion_y_rendicion_de_cuentas/rsc/docs/PAT/001_PAT_FEDERAL/004_PAT_PT_2015.pdf

PVEM. Partido Verde Ecologista de México. 2015. Acta Constitutiva del Proyecto. Disponible

en: http://www.ine.mx/archivos2/portal/PartidosPoliticos/Fiscalizacion_y_rendicion_de_cuentas/rsc/docs/PAT/001_PAT_FEDERAL/005_PAT_PVEM_2015.PDF

Salazar, Pedro, Ricardo Becerra y José Woldenberg. 2000. La mecánica del cambio político en México: elecciones, partidos y reformas. México: Cal y Arena.

Santiago Castillo, Javier. 2011. Justicia electoral. Conflicto político y democratización: 1987-2009, publicado en la serie Temas selectos del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Disponible en: http://www.trife.gob.mx/sites/default/files/publicaciones/file/23_justicia.pdf

SCJN. Suprema Corte de Justicia de la Nación. Acción de inconstitucionalidad 22/2014 y sus acumuladas 26/2014, 28/2014 y 30/2014. Disponible en: http://portales.te.gob.mx/conacime/index.php/do_navegador/230

SCJN. Suprema Corte de Justicia de la Nación. Acción de inconstitucionalidad 32/2014 y sus acumulada 33/2014. Disponible en: http://portales.te.gob.mx/conacime/index.php/do_navegador/232

SCJN. Suprema Corte de Justicia de la Nación. Acción de inconstitucionalidad 40/2014 y sus acumuladas 64/2014 y 80/2014. Disponible en: http://portales.te.gob.mx/conacime/index.php/do_navegador/238

SCJN. Suprema Corte de Justicia de la Nación. Acción de inconstitucionalidad 42/2014 y sus acumuladas 55/2014, 61/2014 y 71/2014. Disponible en: http://portales.te.gob.mx/conacime/index.php/do_navegador/240

SCJN. Suprema Corte de Justicia de la Nación. Acción de inconstitucionalidad 50/2015 y sus acumuladas 55/2015, 56/2015 y 58/2015. PROMOVENTES: PARTIDOS POLÍTICOS MOVIMIENTO CIUDADANO, ACCIÓN NACIONAL, DE LA REVOLUCIÓN DEMOCRÁTICA Y MORENA. MINISTRO PONENTE: ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA. http://portales.te.gob.mx/conacime/index.php/do_navegador/750.

SCJN. Suprema Corte de Justicia de la Nación. Acción de inconstitucionalidad 129/2015 y sus acumuladas 130/2015, 131/2015, 132/2015, 133/2015 y 137/2015). PROMOVENTES: PARTIDOS POLÍTICOS MOVIMIENTO CIUDADANO, DE LA REVOLUCIÓN DEMOCRÁTICA, NUEVA ALIANZA, MORENA Y ACCIÓN NACIONAL. MINISTRO PONENTE: EDUARDO MEDINA MORA I. http://portales.te.gob.mx/conacime/index.php/do_navegador/754.

Sousa, Luis de. 2005. "Challenges to political financing regulation: Sound external monitoring/enforcement and sensible internal party accountability." Discussion Papers. Policy and Governance Program at the Asia Pacific School of Economics and Government. Disponible en: https://digitalcollections.anu.edu.au/bitstream/10440/1156/1/DeSousa_Challenges2005.pdf .

USAID. U.S. Agency for International Development, Office of Democracy and Governance. 2003. Money in Politics Handbook: A Guide to Increasing Transparency in Emerging Democracies. Disponible en: <http://siteresources.worldbank.org/INTWBIGOVANTCOR/Resources/usaidmoneyinpolitics.pdf> .

Valdés Zurita, Leonardo. 2008. "Las autoridades electorales: estructura y atribuciones", en: Lorenzo Córdova y Pedro Salazar, coords., Estudios sobre la

reforma electoral 2007, pp. 345-69. Disponible en: http://portal.te.gob.mx/sites/default/files/publicaciones/doc-relacionado/Reforma_Electoral_2007-II.pdf

Woldelberg, José (2003), "Relevancia y actualidad de la contienda político-electoral", en Manuel Carrillo, Alonso Lujambio, Carlos Navarro y Daniel Zovatto (comps.), Dinero y contienda político electoral, el reto de la democracia, Fondo de Cultura Económica, México.

Zovatto, Daniel (2003), "América Latina", en Manuel Carrillo, Alonso Lujambio, Carlos Navarro y Daniel Zovatto (comps.), Dinero y Contienda Político Electoral, el reto de la democracia, Fondo de Cultura Económica, México.

Zovatto, Daniel. 2007. "El financiamiento electoral: subvenciones y gastos". En Nohlen, Zovatto, Orozco y Thompson 2007, 744-94. Disponible en: http://www.idea.int/publications/electoral_law_la/upload/inlay_tratado.pdf

Normatividad

CFE. Código Federal Electoral, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 29 de diciembre de 1986.

COFIPE. Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 15 de agosto de 1990, modificaciones publicadas el 24 de septiembre de 1993 y el 22 de noviembre de 1996.

COFIPE. Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 14 de enero de 2008.

CPEUM. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 5 de febrero de 1917.

LEGIPE. Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 23 de mayo de 2014.

LGPP. Ley General de Partidos Políticos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 23 de mayo de 2014.

LGSMIME. Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 22 de noviembre de 1996.

LOPPE. Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 30 de diciembre de 1977.

RIINE. Reglamento Interior del Instituto Nacional Electoral, aprobado el 19 de noviembre de 2014.

RFINE: Reglamento de Fiscalización del Instituto Nacional Electoral, aprobado el 19 de noviembre de 2014.

INE

IFE/CG03/2002. Disponible en: http://www.ine.mx/documentos/DIR-SECRE/gaceta_elec/gaceta56/G56_04.pdf.

IFE/CG309/2008. Disponible en:

<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/regla/n117.pdf>.

IFE/CG323/2008. Disponible en:

<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/regla/n95.pdf>.

INE/CG190/2013. Disponible en:

http://www.ine.mx/archivos3/portal/historico/recursos/IFE-v2/DS/DS-CG/DS-SesionesCG/CG-resoluciones/2013/Julio/CGext201307-15_01/CGe150713rp4.pdf.

INE/CG203/2014. Disponible en:

<http://portales.te.gob.mx/consultareforma2014/node/5683>.

INE/CG212/2014. Disponible en:

http://www.ine.mx/archivos3/portal/historico/recursos/IFE-v2/DS/DS-CG/DS-SesionesCG/CG-acuerdos/2014/Octubre/15octubre_1/CGex201410-15_ap_9.pdf.

INE/CG01/2015. Disponible en:

http://www.ine.mx/archivos3/portal/historico/recursos/IFE-v2/DS/DS-CG/DS-SesionesCG/CG-acuerdos/2015/01_Enero/CGext201501-14/CGex201501-14_ap_1.pdf.

INE/CG02/2015. Disponible en:

http://www.ine.mx/archivos3/portal/historico/recursos/IFE-v2/DS/DS-CG/DS-SesionesCG/CG-acuerdos/2015/01_Enero/CGext201501-14/CGex201501-14_ap_2.pdf.

INE/CG17/2015. Disponible en:

http://www.ine.mx/archivos3/portal/historico/recursos/IFE-v2/DS/DS-CG/DS-SesionesCG/CG-acuerdos/2015/01_Enero/CGext201501-21-3a/CGex201501-21_ap_3.pdf.

INE/CG194/2015. Disponible en:

http://www2.ine.mx/archivos3/portal/historico/recursos/IFE-v2/DS/DS-CG/DS-SesionesCG/CG-resoluciones/2015/04_Abril/CGex201504-15/CGex201504-15_rp_2_12.pdf.

INE/CG260/2015. Disponible en:

http://www2.ine.mx/archivos3/portal/historico/recursos/IFE-v2/DS/DS-CG/DS-SesionesCG/CG-resoluciones/2015/05_Mayo/CGex201505-13/CGex201505-13_rp_1_6.pdf.

INE/CG469/2015. Disponible en:

http://www.ine.mx/archivos3/portal/historico/recursos/IFE-v2/DS/DS-CG/DS-SesionesCG/CG-resoluciones/2015/07_Julio/CGex201507-20/CGex201507-20_rp_2_1.pdf.

INE/CG771/2015. Disponible en:

http://www.ine.mx/archivos3/portal/historico/recursos/IFE-v2/DS/DS-CG/DS-SesionesCG/CG-resoluciones/2015/08_Agosto/CGex201508-12_02/CGex2_201508-12_rp_3_1.pdf.

INE/CG162/2016. Disponible en:

http://www.ine.mx/archivos3/portal/historico/recursos/IFE-v2/DS/DS-CG/DS-SesionesCG/CG-acuerdos/2016/03_Marzo/CGex201603-30_1a/CGex201603-30_ap_11.pdf.

INE/CG180/2016.

INE/CG190/2016. Disponible en:

http://www.ine.mx/archivos3/portal/historico/recursos/IFE-v2/DS/DS-CG/DS-SesionesCG/CG-acuerdos/2016/04_Abril/CGex201604-06_2a/CG2ex201604-06_ap_1_2.pdf.

INE/CG299/2016. Disponible en:

http://www.ine.mx/archivos3/portal/historico/recursos/IFE-v2/DS/DS-CG/DS-SesionesCG/CG-resoluciones/2016/05_Mayo/CGex201605-04_01/CGex201605-04_rp_2.pdf

INE/CG308/2016. Disponible en:

http://www.ine.mx/archivos3/portal/historico/recursos/IFE-v2/DS/DS-CG/DS-SesionesCG/CG-resoluciones/2016/05_Mayo/CGex201605-04_01/CGex201605-04_rp_7.pdf.

INE/CG322/2016. Disponible en:

http://www.ine.mx/archivos3/portal/historico/recursos/IFE-v2/DS/DS-CG/DS-SesionesCG/CG-acuerdos/2016/05_Mayo/CGex201605-04_01/CGex201605-04_ap_15_1.pdf.

INE/CG353/2016.

INE/CG471/2016. Disponible en:

http://www.ine.mx/archivos3/portal/historico/recursos/IFE-v2/DS/DS-CG/DS-SesionesCG/CG-acuerdos/2016/06_Junio/CGex201606-15/CGex201606-15_ap_2.pdf.

INE/CG596/2016. Disponible en:

http://www.ine.mx/archivos3/portal/historico/recursos/IFE-v2/DS/DS-CG/DS-SesionesCG/CG-resoluciones/2016/07_Julio/CGex201607-14/CGex201607-14-rp-14.pdf.

INE/CG44/2014. Lineamientos para la designación de Consejeros Presidentes y Consejeros Electorales de los Organismos Públicos Locales. <http://portales.te.gob.mx/consultareforma2014/sites/default/files/LINEAMIENTOS%20INE%20DESIGNACION%20CONSEJEROS.pdf>.

INE/CG67/2014. Lineamientos del Instituto Nacional Electoral para la Organización de las Elecciones de los Dirigentes o Dirigencias de los Partidos Políticos Nacionales a través del voto universal y directo de sus Militantes. <http://portales.te.gob.mx/consultareforma2014/node/5686>.

INE/CG100/2014. Acuerdo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral por el que se Reasumen las Funciones Correspondientes a la Capacitación Electoral, así como la Ubicación de las Casillas y la Designación de Funcionarios de la Mesa Directiva en los Procesos Electorales Locales, Delegada a los Organismos Públicos Locales. http://www.ine.mx/archivos3/portal/historico/recursos/IFE-v2/DS/DS-CG/DS-SesionesCG/CG-acuerdos/2014/Julio/CGex201397-14_01/CGex201407-14_ap_6.pdf.

TEPJF

Jurisprudencia 9/2004. FINANCIAMIENTO PÚBLICO. EL DERECHO A RECIBIRLO CONCLUYE CON LA PÉRDIDA DEL REGISTRO DEL PARTIDO POLÍTICO. <http://www.sief.te.gob.mx/iuse/tesisjur.aspx?idTesis=9/2004>.

_____ 26/2015. INFORMES DE GASTOS DE PRECampaña. LA AUTORIDAD ADMINISTRATIVA DEBE RESPETAR LA GARANTÍA DE AUDIENCIA DE LOS PRECANDIDATOS PREVIO A LA IMPOSICIÓN DE SANCIONES. <http://www.sief.te.gob.mx/iuse/tesisjur.aspx?idTesis=26/2015>.

_____ 31/2015. MULTAS. EL DESTINO DE LOS RECURSOS OBTENIDOS POR SU IMPOSICIÓN EN MATERIA DE FISCALIZACIÓN DEPENDE DEL PROCESO ELECTORAL DE QUE SE TRATE. <http://www.sief.te.gob.mx/iuse/tesisjur.aspx?idTesis=31/2015>.

_____ 9/2016. INFORMES DE GASTOS DE PRECampaña Y Campaña. SU PRESENTACIÓN EXTEMPORÁNEA, DEBE CONSIDERARSE COMO FALTA SUSTANTIVA. <http://www.sief.te.gob.mx/iuse/tesisjur.aspx?idTesis=9/2016>.

Tesis III/2012. ACTIVIDADES ESPECÍFICAS. LOS PARTIDOS POLÍTICOS NACIONALES DEBEN DESTINAR EL PORCENTAJE QUE PERCIBAN POR ESE RUBRO Y POR LO MENOS EL DOS POR CIENTO DEL FINANCIAMIENTO PÚBLICO ORDINARIO. <http://www.sief.te.gob.mx/iuse/tesisjur.aspx?idTesis=III/2012>.

_____ XI/2012. FINANCIAMIENTO PÚBLICO. LOS PARTIDOS POLÍTICOS DEBEN DESTINARLO A SUS ACTIVIDADES O FINES PROPIOS. <http://www.te.gob.mx/iuse/tesisjur.aspx?idTesis=XI/2012>.

_____ I/2015. CÁMARAS EMPRESARIALES. TIENEN PROHIBIDO REALIZAR APORTACIONES O DONATIVOS A PARTIDOS POLÍTICOS, ASPIRANTES, PRECANDIDATOS Y CANDIDATOS A CARGOS DE ELECCIÓN POPULAR. <http://www.sief.te.gob.mx/iuse/tesisjur.aspx?idTesis=I/2015>.

_____ XXXII/2015. ACTOS DISCRECIONALES DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL. SON OBJETO DE CONTROL CONSTITUCIONAL, CUANDO DE SU EJECUCIÓN DEPENDE LA OBSERVANCIA DE DERECHOS FUNDAMENTALES. <http://www.sief.te.gob.mx/iuse/tesisjur.aspx?idTesis=XXXII/2015>.

_____ XLIII/2015. FINANCIAMIENTO PÚBLICO ESTATAL. PARÁMETROS A LOS QUE DEBEN AJUSTARSE LAS NORMAS LOCALES RESPECTO DE PARTIDOS POLÍTICOS DE RECIENTE ACREDITACIÓN. <http://www.te.gob.mx/iuse/tesisjur.aspx?idTesis=XLIII/2015>.

_____ LIX/2015. INFORMES DE PRECAMPAÑA. SU PRESENTACIÓN EN TIEMPO Y FORMA ANTE EL PARTIDO EXCLUYE DE RESPONSABILIDAD A PRECANDIDATAS Y PRECANDIDATOS. <http://www.sief.te.gob.mx/iuse/tesisjur.aspx?idTesis=LIX/2015>

_____ LXIII/2015. GASTOS DE CAMPAÑA. ELEMENTOS MÍNIMOS A CONSIDERAR PARA SU IDENTIFICACIÓN. <http://www.sief.te.gob.mx/iuse/tesisjur.aspx?idTesis=LXIII/2015>

_____ LXIV/2015. QUEJAS EN MATERIA DE FISCALIZACIÓN. CUANDO ESTÉN VINCULADAS CON CAMPAÑAS ELECTORALES, PUEDEN RESOLVERSE INCLUSO AL APROBAR EL DICTÁMEN CONSOLIDADO. <http://www.sief.te.gob.mx/iuse/tesisjur.aspx?idTesis=LXIV/2015>.

_____ XVII/2016. GASTOS DE CAMPAÑA. EL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL TIENE LA FACULTAD IMPLÍCITA PARA ORDENAR LA DEVOLUCIÓN DEL MONTO DEL FINANCIAMIENTO PÚBLICO NO COMPROBADO. <http://www.sief.te.gob.mx/iuse/tesisjur.aspx?idTesis=XVII/2016>.

_____ XXIV/2016. PROPAGANDA GENÉRICA. LOS GASTOS REALIZADOS DURANTE LAS PRECAMPAÑAS Y CAMPAÑAS SON SUSCEPTIBLES DE PRORRATEO. <http://www.sief.te.gob.mx/iuse/tesisjur.aspx?idTesis=XXIV/2016>.

_____ XXX/2016. INFORMES DE PRECAMPAÑA. LA AUTORIDAD ADMINISTRATIVA ELECTORAL DEBE NOTIFICAR PERSONALMENTE AL PRECANDIDATO, PREVIO A LA IMPOSICIÓN DE SANCIONES GRAVES AL TRATARSE DE UNA SITUACIÓN EXCEPCIONAL. <http://www.sief.te.gob.mx/iuse/tesisjur.aspx?idTesis=XXX/2016>.

Sentencia SUP-JIN-359/2012. Actora: COALICIÓN “MOVIMIENTO PROGRESISTA”. Autoridades responsables: CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL Y OTRA. http://www.te.gob.mx/Informacion_judiccial/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-JIN-0359-2012.pdf.

____ SUP-RAP-157/2015. Recurrente: PARTIDO DE LA REVOLUCIÓN DEMOCRÁTICA. Autoridad responsable: CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL. http://www.te.gob.mx/Informacion_judiccial/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-RAP-0157-2015.pdf.

____ SUP-REC-193/2015. Recurrente: ARNE SIDNEY AUS DEN RUTHEN HAAG. Autoridad responsable: SALA REGIONAL DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, CORRESPONDIENTE A LA CUARTA CIRCUNSCRIPCIÓN PLURINOMINAL, CON SEDE EN EL DISTRITO FEDERAL. <http://portal.te.gob.mx/colecciones/sentencias/html/SUP/2015/REC/SUP-REC-00193-2015.htm>.

____ SUP-RAP-219/2015. Recurrentes: PARTIDO DE LA REVOLUCIÓN DEMOCRÁTICA Y MOVIMIENTO CIUDADANO. Autoridad responsable: CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL. <http://portal.te.gob.mx/colecciones/sentencias/html/SUP/2015/RAP/SUP-RAP-00219-2015.htm>.

____ SUP-RAP-277/2015 Y ACUMULADOS. Recurrentes: PARTIDO DE LA REVOLUCIÓN DEMOCRÁTICA Y OTROS. Autoridades responsables: CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL Y OTRAS. http://www.te.gob.mx/Informacion_judiccial/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-RAP-0277-2015.pdf.

____ SUP-RAP-443/2015. Recurrente: MOVIMIENTO CIUDADANO. Autoridad responsable: CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO NACIONAL

ELECTORAL. <http://portal.te.gob.mx/colecciones/sentencias/html/SUP/2015/RAP/SUP-RAP-00443-2015.htm>.

____ SUP-JRC-582/2015. Recurrentes: PARTIDO ACCIÓN NACIONAL y MORENA. Autoridades responsables: COMISIÓN ESTATAL ELECTORAL NUEVO LEÓN. <http://portal.te.gob.mx/colecciones/sentencias/html/SUP/2015/JRC/SUP-JRC-00582-2015.htm>.

____ SUP-RAP-647/2015. Recurrente: MORENA. Autoridad responsable: CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL. <http://portal.te.gob.mx/colecciones/sentencias/html/SUP/2015/RAP/SUP-RAP-00647-2015.htm>.

____ SUP-REC-0067/2016. Recurrente: SALVADOR LÓPEZ TACUBA. Autoridad responsable: SALA REGIONAL DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, CORRESPONDIENTE A LA CUARTA CIRCUNSCRIPCIÓN PLURINOMINAL, CON SEDE EN LA CIUDAD DE MÉXICO. http://www.te.gob.mx/Informacion_juridiccional/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-REC-0067-2016.pdf.

____ SUP-REC-0087/2016. Recurrente: XICOHTÉNCATL DELGADO SANTIAGO. Autoridad responsable: SALA REGIONAL DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, CORRESPONDIENTE A LA CUARTA CIRCUNSCRIPCIÓN PLURINOMINAL, CON SEDE EN LA CIUDAD DE MÉXICO. http://www.te.gob.mx/Informacion_juridiccional/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-REC-0087-2016.pdf.

____ SUP-REC-103/2016. Recurrentes: SALVADOR RAMÍREZ RAMÍREZ Y OTROS. Autoridad responsable: SALA REGIONAL DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, CORRESPONDIENTE A LA TERCERA CIRCUNSCRIPCIÓN PLURINOMINAL ELECTORAL, CON SEDE EN XALAPA,

VERACRUZ. http://www.te.gob.mx/EE/SUP/2016/REC/103/SUP_2016_REC_103-577912.pdf.

____ SUP-RAP-197/2016 y SUP-JDC-1520/2016. Recurrente y actor: MORENA Y JOSÉ GUILLERMO FAVELA QUIÑONES. Autoridad responsable: CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL. <http://portal.te.gob.mx/colecciones/sentencias/html/SUP/2016/RAP/SUP-RAP-00197-2016.htm>.

____ SUP-RAP-247/2016. Recurrente: MORENA. Autoridad responsable: CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL. http://www.te.gob.mx/Informacion_juridiccional/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-RAP-0247-2016.pdf.

____ SUP-JDC-1521/2016 y SUP-RAP-198/2016. Actores: DAVID MONREAL ÁVILA Y MORENA. Autoridad responsable: CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL. <http://portal.te.gob.mx/colecciones/sentencias/html/SUP/2016/JDC/SUP-JDC-01521-2016.htm>.

____ SUP-JDC-1631/2016. Actor: GERARDO BUGANZA SALMERÓN. Autoridad responsable: CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL. <http://portal.te.gob.mx/colecciones/sentencias/html/SUP/2016/JDC/SUP-JDC-01631-2016.htm>.

____ SUP-RAP-166/2016 y acumulados. Recurrentes: PARTIDO DE LA REVOLUCIÓN DEMOCRÁTICA Y OTROS. Autoridad responsable: CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL. http://www.te.gob.mx/Informacion_juridiccional/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-RAP-0166-2016.pdf.

Jurisprudencia 3/2016 de rubro CONSEJEROS ELECTORALES LOCALES DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL. SU DESIGNACIÓN PARA UN TERCER PROCESO ELECTORAL FEDERAL RESPETA LOS PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES.

Jurisprudencia 43/2016. FACULTAD DE ATRACCIÓN. SU EJERCICIO POR LA UNIDAD TÉCNICA DE LO CONTENCIOSO ELECTORAL DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL ES POTESTATIVO.

Tesis IV/2015. CONSEJEROS ELECTORALES LOCALES SUPLENTE. CUANDO SEAN DESIGNADOS PROPIETARIOS, EL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL DEBE VERIFICAR QUE CONTINÚEN REUNIENDO LOS REQUISITOS DE ELEGIBILIDAD.

<http://www.te.gob.mx/iuse/tesisjur.aspx?idTesis=LV/2015>.

Tesis XXXIII/2016. PROCESOS ELECTORALES LOCALES. CUANDO EL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL ASUMA SU REALIZACIÓN, DEBE APLICAR LA LEGISLACIÓN SUSTANTIVA DE LA ENTIDAD FEDERATIVA DE QUE SE TRATE

Sentencia SUP-JDC-2017/2014. Actores: JESÚS ORTEGA MARTÍNEZ Y OTROS. Autoridades responsables: DIRECCIÓN EJECUTIVA DE PRERROGATIVAS Y PARTIDOS POLÍTICOS DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL Y OTRAS. <http://portal.te.gob.mx/coleccion/sentencias/html/SUP/2014/JDC/SUP-JDC-02017-2014.htm>.

Sentencia SUP-JDC-2165/2014. Actor: ISRAEL BRISEÑO SOLIS. Autoridad responsable: COMISIÓN DE PRERROGATIVAS Y PARTIDOS POLÍTICOS DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL. <http://portal.te.gob.mx/coleccion/sentencias/html/SUP/2014/JDC/SUP-JDC-02165-2014.htm>.

Sentencia SUP-JDC-2184/2014. Actor: EDGAR BLASIO GARCÍA. Autoridad responsable: COMISIÓN DE PRERROGATIVAS Y PARTIDOS POLÍTICOS DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL. <http://portal.te.gob.mx/coleccion/sentencias/html/SUP/2014/JDC/SUP-JDC-02184-2014.htm>.

Sentencia SUP-JDC-2570/2014. Actor: BEATRIZ ADRIANA OLIVARES PINAL. Autoridad responsable: JUNTA GENERAL EJECUTIVA DEL INSTITUTO NACIONAL

ELECTORAL.<http://portal.te.gob.mx/colecciones/sentencias/html/SUP/2014/JDC/SUP-JDC-02570-2014.htm>.

Sentencia SUP-RAP-246/2014. Actores: MORENA. Autoridad responsable: CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL.
<http://portal.te.gob.mx/colecciones/sentencias/html/SUP/2014/RAP/SUP-RAP-00246-2014.htm>.

Jurisprudencia 15/2014. FEDERALISMO JUDICIAL. SE GARANTIZA A TRAVÉS DEL REENCAUZAMIENTO DE ASUNTOS A LA AUTORIDAD LOCAL COMPETENTE AUN CUANDO NO ESTÉ PREVISTA UNA VÍA O MEDIO DE IMPUGNACIÓN ESPECÍFICO PARA IMPUGNAR EL ACTO RECLAMADO.
<http://www.te.gob.mx/iuse/tesisjur.aspx?idTesis=15/2014>.

Tesis XXVIII/2014. AUTORIDADES ELECTORALES LOCALES. EL DERECHO A PRESIDIR LOS ÓRGANOS COLEGIADOS ESTÁ LIMITADO A LOS PERIODOS LEGALMENTE ESTABLECIDOS (LEGISLACIÓN DE TABASCO).
<http://www.te.gob.mx/iuse/tesisjur.aspx?idTesis=XXVIII/2014>.

Tesis X/2016. FACULTAD DE ATRACCIÓN. ES IMPROCEDENTE EJERCERLA PARA RESOLVER EL PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR COMPETENCIA DE LA SALA REGIONAL ESPECIALIZADA